



<b>STRUTTURA PROPONENTE</b>	<b>Direzione:</b> BILANCIO, GOVERNO SOCIETARIO, DEMANIO E PATRIMONIO  <b>Area:</b> TRIBUTI, FINANZA E FEDERALISMO		
Prot. n. _____ del _____ <b>OGGETTO: Schema di deliberazione concernente:</b>  Iniziativa regionale per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione Lazio, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.			
_____ (SABBADINI ANDREA) _____ (SABBADINI ANDREA) _____ (A. SABBADINI) _____ (M. MARAFINI) _____ L' ESTENSORE IL RESP. PROCEDIMENTO IL DIRIGENTE RESPONSABILE IL DIRETTORE REGIONALE			
<b>ASSESSORATO PROPONENTE</b>	PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, DEMANIO E PATRIMONIO  _____ (Sartore Alessandra) _____ L'ASSESSORE		
<b>DI CONCERTO</b>	_____ _____ IL DIRETTORE		
<b>ALL'ESAME PREVENTIVO COMM.NE CONS.RE</b> <input checked="" type="checkbox"/>			
<b>COMMISSIONE CONSILIARE:</b>  <b>Data dell' esame:</b>  con osservazioni <input type="checkbox"/> senza osservazioni <input type="checkbox"/>		<b>VISTO PER COPERTURA FINANZIARIA:</b> <input type="checkbox"/>  IL DIRETTORE DELLA DIREZIONE REGIONALE Bilancio, Governo Societario, Demanio e Patrimonio  _____	
<b>SEGRETERIA DELLA GIUNTA</b>		<b>Data di ricezione: 12/10/2018 prot. 592</b>	
<b>ISTRUTTORIA:</b> _____ _____ _____ _____			
_____ IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO		_____ IL DIRIGENTE COMPETENTE	
_____ IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA		_____ IL PRESIDENTE	

OGGETTO: Iniziativa regionale per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione Lazio, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

## LA GIUNTA REGIONALE

**SU PROPOSTA** dell'Assessore alle Politiche del Bilancio, Patrimonio e Demanio,

**VISTO** l'art. 5 della Costituzione, il quale prevede che la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali;

**VISTO** l'art. 117 della Costituzione, che stabilisce le materie di competenza del legislatore statale e quelle di competenza regionale, riconoscendo così che le Regioni sono dotate di potere legislativo secondo i principi stabiliti dalla Costituzione;

**VISTO** l'art. 118 della Costituzione, il quale richiama, in materia di ripartizione delle competenze amministrative tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che il legislatore statale e i legislatori regionali sono tenuti a rispettare nell'attribuire le funzioni amministrative ai livelli territoriali di governo richiamati nell'art. 114 della Costituzione quali elementi costitutivi della Repubblica;

**VISTO** l'art. 119 della Costituzione, che prevede l'autonomia finanziaria dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo;

**VISTO** l'articolo 116 della Costituzione, il cui terzo comma prevede la possibilità di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia in determinate materie, con legge statale, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione;

**RITENUTO CHE**, alla luce del percorso di riequilibrio economico finanziario posto in essere dalla Regione Lazio negli ultimi cinque anni, l'Amministrazione regionale oggi possa rappresentare una realtà matura per confrontarsi con il percorso previsto dall'articolo 116, c.3, della Costituzione, ricercando una migliore virtuosità nell'organizzazione dell'intervento pubblico all'interno del territorio regionale, attraverso l'introduzione di modelli organizzativi orientati alla ricerca dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità;

**PRESO ATTO CHE** il Consiglio regionale, nella seduta del 6 giugno 2018, ha approvato, ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento dei lavori del Consiglio regionale in relazione alla proposta di legge "*legge di stabilità regionale 2018*", l'ordine del giorno n. 2 concernente "*Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana*";

**CONSIDERATO CHE** il succitato ordine del giorno impegna il Presidente della Giunta Regionale ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione;

**CONSIDERATO CHE** il succitato ordine del giorno impegna il Presidente della Giunta Regionale ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione;

**PRESO ATTO CHE** il Consiglio regionale, nella seduta del 2 ottobre 2018, ha approvato, ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento dei lavori del Consiglio regionale in relazione alla proposta di legge "*disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale*", l'ordine del giorno n. D29/251, il quale pone l'enfasi sull'esigenza di evitare che l'attivazione di percorsi di "regionalismo differenziato" rappresenti lo strumento per inasprire i divari di ricchezza e capacità fiscale tra i diversi territori regionali, concorrendo ad un progressivo incremento della disuguaglianza interregionale;

**CONSIDERATO CHE** è intendimento della Giunta Regionale promuovere l'attivazione di un percorso di "regionalismo differenziato" non orientato alla ricerca di forme di autonomia competitive e tese all'accrescimento dei divari fiscali interregionali, quanto alla definizione di un nuovo assetto di competenze che, nel rispetto delle garanzie di uniformità e unitarietà rinvenibili nel dettato costituzionale, consenta l'implementazione di nuove forme di governo del territorio regionale maggiormente razionali, organiche e coese, con l'obiettivo di perseguire una migliore virtuosità nell'organizzazione dell'intervento pubblico nel Lazio;

**VISTO** il "*Documento di indirizzo ai fini dell'attivazione del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione*" (**allegato 1** alla presente deliberazione) che, dopo aver provveduto ad una disamina dei caratteri e dei contenuti dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione, e ad individuare una serie di criteri e indirizzi ai fini di una consapevole valutazione delle materie per le quali attivare il percorso del "regionalismo differenziato", individua cinque ambiti di intervento per i quali avviare il negoziato con il Governo ai fini dell'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione:

- **Ambito n. 1 - Sostenibilità della finanza pubblica territoriale e rilancio degli investimenti.** *Attraverso il riconoscimento di maggiori forme di autonomia con riferimento alla materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" la Regione vuole realizzare l'attuazione di una architettura di finanza pubblica plurilivello maggiormente razionale e coesa. Tale disegno istituzionale, che pur deve conciliarsi con il peculiare ruolo riconosciuto a Roma Capitale (autonomo destinatario di risorse riconosciute dallo Stato), consegnerebbe alla Regione un ruolo centrale nelle scelte di finanza pubblica riferite al territorio regionale. Una Regione che non si rapporterebbe più, in modo complementare allo Stato, nelle relazioni finanziarie con gli Enti Locali, ma che rappresenterebbe un vero e proprio snodo rispetto alle risorse finanziarie gestite nel territorio. Nel nuovo contesto di finanza territoriale, la Regione programmerebbe gli investimenti strategici in raccordo con le autonomie locali, favorirebbe l'impiego ottimale delle risorse disponibili nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, concorrerebbe in modo sistematico, attraverso il raccordo con i diversi attori interistituzionali, al contrasto all'evasione fiscale e alla promozione di politiche di compliance fiscale;*
- **Ambito n. 2 - Qualificazione dei percorsi di accesso al mercato del lavoro, tutela e sicurezza del lavoro e sostegno previdenziale dei lavoratori svantaggiati.**  
*Attraverso il riconoscimento di maggiori forme di autonomia con riferimento alla materia "istruzione" la Regione intende qualificare maggiormente i percorsi di*

*istruzione e formazione per l'accesso al mercato del lavoro, anche in relazione alle specificità e ai fabbisogni del territorio regionale. In tale contesto, la Regione intende:*

- disporre di maggiore autonomia legislativa e organizzativa per promuovere ed attuare, nell'ambito dei percorsi scolastici di secondo grado e in quelli di IeFP e nel rispetto dei principi generali e dell'autonomia dei singoli istituti scolastici e anche valorizzando il principio di sussidiarietà, misure finalizzate all'acquisizione di competenze extracurricolari, per facilitare il futuro inserimento lavorativo cogliendo la domanda di competenze e professionalità proveniente dal tessuto imprenditoriale, e per stimolare le esperienze di confronto internazionale nell'ottica dell'arricchimento culturale e della promozione sociale;*
- disporre di maggiore autonomia organizzativa nella definizione delle Fondazioni ITS, in particolare per quanto attiene la qualificazione e lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese e nel raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante;*
- disporre di maggiore autonomia legislativa per promuovere e realizzare azioni e percorsi rivolti a studenti universitari e neo laureati, rivolti all'acquisizione di competenze specifiche finalizzate all'inserimento nel mondo del lavoro, anche in sinergia e collaborazioni con le Istituzioni universitarie, gli Enti di Ricerca e il settore delle imprese.*

*Attraverso il riconoscimento di maggiori forme di autonomia con riferimento alla materia "tutela e sicurezza del lavoro" la Regione intende valorizzare le sinergie offerte dal riordino delle funzioni operato con la L.R. 17/2015, in attuazione della L. 56/2014, per effetto delle quali la Regione garantisce l'esercizio delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l'impiego. Alla luce di tale riforma, appare razionale e coerente l'attribuzione alla Regione di competenze rafforzate ed ulteriori in tema di politiche del lavoro e di organizzazione del mercato del lavoro, consentendo di rendere gli strumenti di politica attiva adeguati e funzionali rispetto alle singole realtà territoriali della regione. Appare inoltre utile attribuire alla Regione la possibilità di introdurre misure complementari di controllo e vigilanza sulla regolarità nell'utilizzo degli strumenti di politica attiva del lavoro, nonché, con riferimento ai tirocini, anche mediante l'avvalimento degli ispettorati territoriali del lavoro. In tal modo, si consente di rendere maggiormente accurata e pervasiva la rete delle procedure di vigilanza e controllo, nonché di muovere significativi passi nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione nel controllo dei processi di spesa.*

*Attraverso il riconoscimento di maggiori forme di autonomia con riferimento alla materia "previdenza complementare e integrativa" la Regione persegue l'obiettivo di promuovere forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale, nell'ottica di favorire il sostegno del welfare allargato o integrato. In particolare, la Regione potrebbe intervenire, anche attraverso accordi con i datori di lavoro, per supportare l'adesione alle forme di previdenza complementare da parte dei soggetti meritevoli di particolare tutela (lavoratori precari e atipici, madri durante i congedi parentali facoltativi), con l'obiettivo di favorire la sostenibilità delle pensioni future. Inoltre, lo stimolo alla creazione di fondi pensione territoriali può favorire*

*l'attivazione di un circolo virtuoso, con l'utilizzo di una parte delle risorse gestite dai fondi territoriali per il finanziamento di progetti di investimento sostenibili ed utili per il territorio. In tal modo, infatti, si consente di coniugare la tutela del risparmio, orientato anche ad investimenti reali e non di natura finanziaria, con le esternalità positive, sotto il profilo sociale, economico ed ambientale appannaggio dell'intera collettività.*

- **Ambito n. 3 – Cinema e audiovisivo.** *Attraverso il riconoscimento di maggiori forme di autonomia con riferimento alla materia “promozione e organizzazione di attività culturali” la Regione vuole assumere un ruolo centrale ai fini del sostegno e rilancio del cinema e dell’audiovisivo, anche alla luce della positiva sinergia sviluppata dalla Regione con gli operatori istituzionali del settore negli ultimi anni. In tale contesto, si intende richiedere l’attribuzione di una parte delle competenze che attualmente la legge 14 novembre 2016, n. 220 (art. 10) riserva allo Stato e in particolare quelle concernenti a:*

- *promozione, coordinamento e gestione delle iniziative aventi per scopo lo sviluppo della produzione cinematografica e delle opere audiovisive;*
- *cura, in raccordo con i Ministeri competenti, delle attività di rilievo internazionale concernenti la produzione cinematografica e audiovisiva, nonché l’attuazione di accordi internazionali di coproduzione cinematografica e audiovisiva;*
- *sostegno alla creazione, la produzione, la distribuzione e la diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive;*
- *sostegno alla creazione e alla modernizzazione delle sale cinematografiche, l’adattamento delle industrie tecniche alle evoluzioni tecnologiche e l’innovazione tecnologica nel settore cinematografico e delle altre arti e industrie dell’immagine in movimento;*
- *gestione degli incentivi fiscali a sostegno del settore, di cui al capo II della L. 220/2016.*

*In tal modo, risulterebbe significativamente rafforzato il ruolo della Regione nel sostegno alla creazione, la produzione, la distribuzione e la diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive, con significativi benefici in termini economici, occupazionali, turistici e reputazionali.*

- **Ambito n. 4 – Ambiente.** *Attraverso il riconoscimento di maggiori forme di autonomia con riferimento alla materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” la Regione persegue l’obiettivo di definire le condizioni per impostare politiche e misure strutturali adeguate al territorio e alla situazione regionale, nonché di semplificare le procedure in materia ambientale per rendere gli strumenti di intervento più efficaci.*

*In particolare, si richiede:*

- *piena potestà, nel rispetto della normativa dell’Unione Europea, di prevedere e applicare uniformemente sul territorio regionale regole certe in tema di*

*tutela dell'ecosistema, ivi inclusa la disciplina della gestione faunistico - venatoria al principale fine di limitare i danni all'agricoltura;*

- *estensione delle competenze amministrative di valutazione di impatto ambientale attribuite alla Regione a tutti gli interventi ricompresi nel territorio regionale e non relativi a infrastrutture statali; potestà di regolare le competenze proprie e quelle degli enti locali sulle procedure per il rilascio dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale;*
  - *acquisizione della competenza diretta in ordine alla legislazione, pianificazione e gestione amministrativa in materia di tutela dei beni paesaggistici;*
  - *autonomia nella disciplina dell'organizzazione dei servizi di tutela ambientale;*
  - *piena potestà amministrativa regionale nei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale, ivi comprese le relative forme di finanziamento;*
  - *attribuzione alla Regione di poter definire a livello sub regionale le competenze di organismi aventi attualmente competenza ambientale, anche con poteri sostitutivi e commissariali, in caso di inerzie o inadempimenti sull'attuazione della programmazione, in particolare ove ricorrano rischi o casi di infrazioni europee.*
- **Ambito n. 5 - Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni.** *Si richiede l'acquisizione di maggiori competenze e anche nuovi strumenti normativi per la promozione e realizzazione di iniziative riguardanti l'internazionalizzazione sistemica della Regione sia negli ambiti produttivi e commerciali, sia in quelli educativi, formativi e universitari, della ricerca e dell'innovazione, nonché per potenziare i meccanismi di partecipazione regionale alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e delle iniziative dell'Unione europea (fase ascendente), anche in riferimento alle ulteriori competenze richieste dalla Regione;*

**RAVVISATA** la necessità di comunicare al Consiglio Regionale i contenuti del Documento di cui al punto 1, ai fini di consentire la discussione e l'eventuale deliberazione, ai sensi dell'articolo 74 del Regolamento dei lavori del Consiglio, sul tema in oggetto;

**RAVVISATA** altresì la necessità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione, di trasmettere il suddetto Documento di indirizzo al Consiglio delle autonomie locali, ai fini dell'acquisizione del parere di cui all'articolo 11 della legge regionale 26 febbraio 2007, n. 1;

**RITENUTO OPPORTUNO** autorizzare il Presidente della Giunta Regionale, una volta acquisito il parere da parte del Consiglio delle autonomie locali, ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione;

**ACQUISITO** il parere del Consiglio delle autonomie locali di cui all'articolo 11 della legge regionale 26 febbraio 2007, n. 1, in conformità a quanto previsto dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione, nella seduta del \_\_\_\_\_;

## DELIBERA

per le motivazioni espresse in premessa, che integralmente si richiamano:

1. di approvare i contenuti del “*Documento di indirizzo ai fini dell’attivazione del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma 3 della Costituzione*” (**allegato 1** alla presente deliberazione);
2. di comunicare al Consiglio Regionale i contenuti del Documento di cui al punto 1, ai fini di consentire la discussione e l’eventuale deliberazione, ai sensi dell’articolo 74 del Regolamento dei lavori del Consiglio, sul tema in oggetto;
3. di autorizzare il Presidente della Giunta Regionale, all’esito di quanto previsto dal punto 2, ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Copia

**Documento di indirizzo ai fini dell'attivazione del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione.**

## Sommario

<b>1. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: L'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. QUALI MATERIE DEVOLVIBILI?.....</b>	<b>6</b>
<b>3. IL FINANZIAMENTO DELLE NUOVE COMPETENZE .....</b>	<b>8</b>
<b>4. QUALI MATERIE RICHIEDERE? ALCUNE CHIAVI DI LETTURA .....</b>	<b>9</b>
<b>5. QUALI MATERIE RICHIEDERE? LA PROPOSTA DELLA GIUNTA REGIONALE. ....</b>	<b>11</b>
Ambito n. 1 – Sostenibilità della finanza pubblica territoriale e rilancio degli investimenti. ....	11
Ambito n. 2 – Qualificazione dei percorsi di accesso al mercato del lavoro, tutela e sicurezza del lavoro e sostegno previdenziale dei lavoratori svantaggiati. ....	12
Ambito n. 3 – Cinema e audiovisivo. ....	14
Ambito n. 4 – Ambiente.....	15
Ambito n. 5 - Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni .....	16

## 1. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: L'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che *“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'autonomia differenziata si basa su due pilastri: da un lato, l'attribuzione alla Regione di un novero di competenze più ampio di quello individuato dal quadro, di carattere generale, disegnato dall'articolo 117 della Costituzione; dall'altro, dalla previsione di speciali forme di finanziamento, a copertura delle maggiori competenze di spesa esercitate.

Il percorso previsto dall'articolo 116 si fonda su un modello di regionalismo temperato dalle garanzie di uniformità e unitarietà rinvenibili nel dettato costituzionale, che introducendo elementi di differenziazione è teso a perseguire una migliore virtuosità nell'organizzazione dell'intervento pubblico all'interno del territorio regionale.

La teoria tradizionale del federalismo fiscale rappresenta in modo parziale e non sufficiente un fenomeno complesso come il regionalismo differenziato<sup>1</sup>. Complessivamente, tuttavia, la dottrina intravede nell'ampliamento delle competenze a favore delle Regioni è infatti una opportunità. Può essere, infatti, terreno fertile per l'introduzione di modelli organizzativi orientati alla ricerca dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità<sup>2</sup>. A livello dottrinale, è stato anche ipotizzato che lo sviluppo accelerato di alcuni sistemi regionali possa comportare esternalità positive anche in favore di altre Regioni, poiché *“le economie non sono dei sistemi chiusi e tanto meno lo sono le economie regionali”*. Inoltre, il vantaggio dell'autonomia differenziata consiste nel favorire la possibilità di realizzare un *benchmarking* dell'efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni regionali<sup>3</sup>.

Il percorso individuato dall'art. 116 prevede, quindi, i seguenti molteplici passaggi, indicati ma non oggetto di una specifica disciplina normativa di attuazione (legge di procedura):

1. **avvio del procedimento** su iniziativa della Regione interessata;

2. **consultazione degli Enti locali;**

---

<sup>1</sup> Eupolis Lombardia, *“Regionalismo differenziato e risorse finanziarie”*, novembre 2017.

<sup>2</sup> Cfr. Wallace Edgar OATES, *“An Essay on Fiscal Federalism”*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, 1999.

<sup>3</sup> Cfr. Carlo BURATTI, *“Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista”*. Federalismo fiscale, 2007.

3. necessità di un'**intesa** tra lo Stato e la Regione;
4. **approvazione di una legge dello Stato** a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base dell'intesa raggiunta, che prevede l'attribuzione di ulteriori competenze alla Regione interessata;
5. **attribuzione delle risorse finanziarie** necessarie per l'esercizio delle nuove competenze nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione relativo al federalismo fiscale.

Per quanto concerne le forme che deve assumere l'iniziativa della Regione, la dottrina afferma in modo quasi unanime che essa si può esercitare attraverso due percorsi alternativi. La prima, a cura della Giunta Regionale e rivolta al Governo; la seconda, invece, da parte del Consiglio Regionale, direttamente alle Camere, sulla base dell'art. 121, comma 2, della Costituzione (il Consiglio regionale "può fare proposte di legge alle Camere").

Per quanto attiene alla forma in cui si realizza la consultazione, il significato dell'espressione usata dal legislatore costituzionale ("sentiti gli Enti Locali") non può ritenersi del tutto pacifico. La questione da chiarire, in via preliminare, attiene al carattere della consultazione: se riguarda i singoli enti locali, oppure la loro rappresentanza in seno al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'art. 123, ultimo comma, della Costituzione. Opzione, questa, che la dottrina più in linea con il disposto costituzionale che considera il Consiglio delle autonomie locali un "*organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*".<sup>4</sup> La consultazione con gli enti locali appare prevista nella forma del parere obbligatorio, ma non vincolante.

Quanto alla fase in cui la consultazione deve intervenire, due sembrano essere i momenti salienti: quello dell'iniziativa e quello dell'intesa. Formalmente la disposizione costituzionale prevede che l'iniziativa sia preceduta dalla consultazione ("*su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, ...*"). Tuttavia, ragionando in chiave sistematica, non meno significativa dovrebbe essere la consultazione dopo la fine della negoziazione sull'intesa raggiunta. Infatti, l'iniziativa potrebbe subire anche considerevoli modifiche nel corso delle trattative, che potrebbero vanificare il contenuto del parere degli enti locali<sup>5</sup>.

Per quanto attiene alla fase successiva, si richiama al dettato dell'articolo 116 della Costituzione, in base al quale "*a legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*".

---

<sup>4</sup> Cfr. Alberto CERIANI, "L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali", IRER Lombardia, dicembre 2009.

<sup>5</sup> Cfr. Stelio MANGIAMELI, "L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna". I.S.SI.R.F.A., novembre 2017.

L'approvazione della legge da parte delle Camere a maggioranza assoluta assolve alla finalità di rivestire di forma legislativa l'intesa raggiunta sull'iniziativa regionale. Con riguardo alla natura di tale provvedimento, la dottrina prevalente conviene nell'attribuire alla legge di approvazione il ruolo di una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta, o non approvare (ovvero non raggiungere la maggioranza assoluta) l'accordo; nel primo caso si avrebbe il trasferimento delle competenze e delle risorse, nel secondo, invece, il sistema delle competenze risulterebbe inalterato.

Copia

## 2. QUALI MATERIE DEVOLVIBILI?

L'articolo 116 della Cost. consente a singole Regioni di presentare all'esame Parlamentare proposte di legge dirette a ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Ciò vale:

(a) su alcune materie che sono nella **competenza esclusiva dello Stato**. L'elenco è tassativo e comprende tre delle diciassette lettere che entrano nel comma 2° dell'articolo 117:

- *l'organizzazione della giustizia di pace,*
- *norme generali sull'istruzione,*
- *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*

(b) su tutte le materie che il 3° comma dell'articolo 117 attribuisce alla **competenza concorrente** delle Regioni, ovvero:

1. *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;*
2. *commercio con l'estero;*
3. *tutela e sicurezza del lavoro;*
4. *istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;*
5. *professioni;*
6. *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;*
7. *tutela della salute;*
8. *alimentazione;*
9. *ordinamento sportivo;*
10. *protezione civile;*
11. *governo del territorio;*
12. *porti e aeroporti civili;*
13. *grandi reti di trasporto e di navigazione;*
14. *ordinamento della comunicazione;*
15. *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;*
16. *previdenza complementare e integrativa;*
17. *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;*

- 18. valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;*
- 19. casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;*
- 20. enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.*

Copia

### 3. IL FINANZIAMENTO DELLE NUOVE COMPETENZE

Per una prima breve descrizione dei problemi finanziari che dovranno essere affrontati in sede di attuazione, si può fare l'ipotesi che il trasferimento di competenze legislative dallo Stato alla Regione si accompagni al trasferimento dei corrispondenti compiti di amministrazione. Occorre, in tale contesto, fare riferimento alla legge 42/2009, il cui articolo 14 dispone che *“con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni di 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.”*

Per ogni settore si procederà:

- (i) alla valutazione della spesa storica (quale criterio da superare in via definitiva) riferita alla regione, in relazione alle materie oggetto di devoluzione;
- (ii) alla corrispondente riduzione dei capitoli del bilancio dello Stato;
- (iii) all'attribuzione alla Regione di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall' 119, quarto comma, della Costituzione.

Un aspetto cruciale, che la lettura dell'articolo 116 della Costituzione non consente di chiarire in modo univoco, attiene alla concreta fissazione delle aliquote di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali per le Regioni che accedono ai percorsi di autonomia differenziata. Il riferimento che l'articolo 116 della Costituzione fa all'articolo 119 sembra richiamare la necessità di garantire le esigenze perequative e solidaristiche dell'interno sistema di finanza pubblica plurilivello. Conseguentemente, anche le Regioni che attivano la procedure ex articolo 116, comma 3 devono partecipare agli obblighi di natura perequativa<sup>6</sup>.

I provvedimenti di determinazione delle risorse devono determinare altresì la decorrenza dell'esercizio da parte della Regione delle nuove competenze conferite che dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

---

<sup>6</sup> Cfr. Alberto ZANARDI, *“Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica”*. ASTRID, giugno 2017.

#### 4. QUALI MATERIE RICHIEDERE? ALCUNE CHIAVI DI LETTURA

Le iniziative regionali apparse nel corso dell'ultimo anno sull'art. 116, comma 3, Cost. sono alquanto diverse tra loro e a uno stadio differente di elaborazione.

In particolare, Regione Lombardia ha scelto di attivare la procedura dell'articolo 116 a valere su tutte e 23 le materie potenzialmente devolvibili. Dall'analisi degli atti adottati dalla Giunta Regionale emerge la richiesta di affermazione di un ente regionale "forte", che operi quale ente di *governance* e raccordo per tutti gli interventi e le scelte rilevanti riferite al territorio regionale.

Il Veneto ha invece attivato la procedura dell'articolo 116 su un novero di materie più limitato, ponendo una enfasi maggiore sul tema delle risorse finalizzate al finanziamento delle maggiori competenze richieste.

La Regione Emilia Romagna ha attivato la procedura con riferimento a sole cinque materie (tutela dell'ambiente, rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione e tutela della salute). Nell'ambito del negoziato posto in essere, a partire dal 2017, tra Lombardia, Veneto, Emilia Romagna ed il Governo, è stata condivisa dalle Regioni interessate l'opportunità di circoscrivere il negoziato, in una prima fase del confronto, stante la fase conclusiva della legislatura statale e la conseguente ristrettezza dei tempi per la conduzione del negoziato su tutte le materie oggetto di richiesta, a queste ultime cinque materie d'interesse comune restando comunque impregiudicata la possibilità di estendere il negoziato ad altre materie.

Non esiste – è doveroso rilevarlo – un *format* di percorso devolutivo preferibile, aprioristicamente, rispetto ad altri. Le scelte sui nuovi e più ampi spazi di autonomia da richiedere pertengono alla sfera di valutazione del singolo Ente, anche in relazione ad una serie di elementi quali:

- il tasso di efficienza dell'apparato amministrativo regionale;
- Il grado di evoluzione delle procedure e dei sistemi informativi regionali;
- la capacità dell'ente regionale di coordinare, dialogare e concertare le scelte di interesse pubblico con gli enti locali ed il territorio.

Ad ogni buon conto, appare utile elencare una serie di criteri da considerare nell'ambito di tale processo valutativo, volto nell'individuazione delle materie rispetto alle quali proporre l'avvio di un confronto con il Governo:

- a) **funzionalità delle stesse alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale** che la Regione intende perseguire;

- b) **riunificazione di competenze** di alcune materie che solo parzialmente sono state attribuite all'intervento legislativo regionale;
- c) raggiungimento di **obiettivi di semplificazione** nel rapporto tra Pubblica Amministrazione cittadino e tra Pubblica Amministrazione ed imprese;
- d) individuazione di **specificità** nel contesto della programmazione ed erogazione di servizi in relazione soprattutto al contesto demografico.

La scelta delle materie da richiedere dovrebbe considerare anche una serie di **vincoli di natura finanziaria**. In particolare, appare non consigliabile richiedere materie per le quali l'analisi della spesa statale regionalizzata palesi una elevata incidenza delle voci relative alla “*retribuzione lorda dei dipendenti*” sul totale della spesa. La devoluzione di tali materie, infatti, potrebbe determinare un ulteriore irrigidimento dei gradi di libertà del bilancio regionale, specie nelle fasi avverse del ciclo economico.

Copia

## 5. QUALI MATERIE RICHIEDERE? LA PROPOSTA DELLA GIUNTA REGIONALE.

**Ambito n. 1 – Sostenibilità della finanza pubblica territoriale e rilancio degli investimenti.**

### ***COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO***

Nel corso degli ultimi anni, la Regione ha rilanciato in modo significativo la qualità e l'intensità delle relazioni finanziarie con gli enti locali del territorio.

Appare opportuno, in tale contesto, chiedere il riconoscimento alla Regione di un pieno ruolo di *governance*, a livello territoriale, sugli equilibri e sulle decisioni di finanza pubblica. L'attuazione di tale disegno vedrebbe quindi nella Regione l'ente intermedio che:

- provvede, in luogo dello Stato, alla ripartizione dei fondi perequativi a favore degli enti locali del territorio;
- definisce criteri applicativi, modalità e tempi, ai fini del ricorso all'indebitamento e agli interventi di investimento da parte degli enti locali e della stessa regione, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica consolidati a livello regionale.

Tale disegno istituzionale, che pur deve conciliarsi con il peculiare ruolo riconosciuto a Roma Capitale (autonomo destinatario di risorse riconosciute dallo Stato), consegnerebbe alla Regione un ruolo centrale nelle scelte di finanza pubblica riferite al territorio regionale. Una Regione che non si rapporta più, in modo complementare allo Stato, nelle relazioni finanziarie con gli Enti Locali, ma che rappresenta un vero e proprio **snodo rispetto alle risorse finanziarie gestite nel territorio**. Una Regione che **programma gli investimenti strategici in raccordo con le autonomie locali**, una Regione **che favorisce l'impiego ottimale delle risorse disponibili**, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, una Regione che concorre in modo sistematico, attraverso il raccordo con i diversi attori interistituzionali, al **contrasto all'evasione fiscale e alla promozione di politiche di compliance fiscale**. Il maggiore ruolo della Regione nel coordinamento del sistema tributario su base regionale rappresenterebbe un importante presupposto ai fini della sperimentazione di nuovi percorsi di confronto e condivisione ai fini del contrasto alla lotta all'evasione tra la Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie fiscali, anche al fine di favorire l'attuazione delle misure di concorso delle Regioni nella lotta all'evasione di cui all'articolo 9, commi 3 e 4 del D.lgs. 68/2011. L'obiettivo è quello di

valorizzare la capacità di intervento normativa e regolamentare delle Regioni, e tenere conto di tutte le procedure di verifica e controllo connesse al rilascio di autorizzazioni/concessioni, all'esecuzione di contratti, al riconoscimento di contributi e/o altri sussidi pubblici nonché all'erogazione di servizi che l'Amministrazione regionale effettua in un ampio e variegato novero di funzioni pubbliche, al fine di stimolare e diffondere la cultura della fedeltà fiscale e agevolare la *tax compliance*, in linea con le strategie complessive definite dal Governo e dell'Amministrazione finanziaria.

Si tratta – è giusto rilevarlo – di un percorso sfidante, che assicurerebbe il ripristino dell'impianto originario della legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (L. 42/2009), **favorendo un disegno di finanza pubblica multilivello maggiormente razionale e coeso.**

**Ambito n. 2 – Qualificazione dei percorsi di accesso al mercato del lavoro, tutela e sicurezza del lavoro e sostegno previdenziale dei lavoratori svantaggiati.**

### ***QUALIFICAZIONE DEI PERCORSI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PER L'ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO***

L'obiettivo perseguito dalla Regione è quello di qualificare maggiormente i percorsi di istruzione e formazione per l'accesso al mercato del lavoro, anche in relazione alle specificità e ai fabbisogni del territorio regionale. In tale contesto, la Regione intende:

- disporre di maggiore autonomia legislativa e organizzativa per promuovere ed attuare, nell'ambito dei percorsi scolastici di secondo grado e in quelli di IeFP e nel rispetto dei principi generali e dell'autonomia dei singoli istituti scolastici e anche valorizzando il principio di sussidiarietà, misure finalizzate all'acquisizione di competenze extracurricolari, per facilitare il futuro inserimento lavorativo cogliendo la domanda di competenze e professionalità proveniente dal tessuto imprenditoriale, e per stimolare le esperienze di confronto internazionale nell'ottica dell'arricchimento culturale e della promozione sociale;
- disporre di maggiore autonomia organizzativa nella definizione delle Fondazioni ITS, in particolare per quanto attiene la qualificazione e lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese e nel raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante;
- disporre di maggiore autonomia legislativa per promuovere e realizzare azioni e percorsi rivolti a studenti universitari e neo laureati, rivolti all'acquisizione di competenze specifiche finalizzate all'inserimento nel mondo del lavoro, anche in sinergia e collaborazioni con le Istituzioni universitarie, gli Enti di Ricerca e il settore delle imprese.

## ***TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO***

Le politiche attive del lavoro, anche alla luce del riordino delle funzioni operato con la L.R. 17/2015, in attuazione della L. 56/2014, perseguono l'obiettivo di garantire il permanente esercizio, differenziato nei diversi territori, delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l'impiego.

Alla luce di tale riforma, appare razionale, coerente e sinergico l'attribuzione alla Regione di competenze rafforzate ed ulteriori in tema di politiche del lavoro e di organizzazione del mercato del lavoro, consentendo di rendere gli strumenti di politica attiva adeguati e funzionali rispetto alle singole realtà territoriali della regione.

Appare inoltre utile attribuire alla Regione la possibilità di introdurre misure complementari di controllo e vigilanza sulla regolarità nell'utilizzo degli strumenti di politica attiva del lavoro, nonché, con riferimento ai tirocini, anche mediante l'avvalimento degli ispettorati territoriali del lavoro.

In tal modo, si consente di rendere maggiormente accurata e pervasiva la rete delle procedure di vigilanza e controllo, nonché di muovere significativi passi nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione nel controllo dei processi di spesa.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare opportuno valutare l'attivazione di un confronto con lo Stato volto all'attribuzione delle seguenti competenze:

- Competenza legislativa per **regolare e differenziare le prestazioni di politica attiva regionali** rispetto a quelle di politica passiva erogate dallo Stato (ammortizzatori sociali), per aumentarne l'efficacia e renderle coerenti quanto alla durata.
- Autonomia legislativa e organizzativa in materia di **politiche attive del lavoro** ovvero misure personalizzate, incontro domanda/offerta di lavoro, consulenza e promozione della mobilità professionale, accompagnamento al lavoro e alla formazione, consulenza e accompagnamento all'avvio di impresa, consulenza orientativa, azioni di accompagnamento al collocamento mirato, presa in carico integrata e supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili, formalizzazione e certificazione delle competenze.
- Competenza legislativa per introdurre e disciplinare **misure complementari di controllo** sulle materie oggetto di regolazione regionale, a partire dai tirocini, esercitando la vigilanza in raccordo con il competente Ispettorato territoriale del lavoro.

## ***PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA***

Si evidenzia l'opportunità di garantire alla Regione la facoltà di promuovere e finanziare forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale, anche in deroga ai vincoli previsti dalla disciplina nazionale sulle forme pensionistiche complementari e, in particolare, dal DPCM 20 dicembre 1999, nell'ottica di una sempre maggiore trasparenza nella gestione delle forme pensionistiche complementari e nell'ottica di orientarsi anche al sostegno del welfare allargato o integrato. In particolare, la Regione potrebbe intervenire, anche attraverso accordi con i datori di lavoro, per supportare l'adesione alle forme di previdenza complementare da parte dei soggetti meritevoli di particolare tutela (lavoratori precari e atipici, madri durante i congedi parentali facoltativi), con l'obiettivo di favorire la sostenibilità delle pensioni future. Inoltre, lo stimolo alla creazione di fondi pensione territoriali può favorire l'attivazione di un circolo virtuoso, con l'utilizzo di una parte delle risorse gestite dai fondi territoriali per il finanziamento di progetti di investimento sostenibili ed utili per il territorio. In tal modo, infatti, si consente di coniugare la tutela del risparmio, orientato anche ad investimenti reali e non di natura finanziaria, con le esternalità positive, sotto il profilo sociale, economico ed ambientale appannaggio dell'intera collettività.

Per il finanziamento di tali interventi, appare utile richiedere l'attribuzione alla Regione del gettito dell'imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione riferito al territorio regionale, di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 "Disciplina delle forme pensionistiche complementari.

### **Ambito n. 3 – Cinema e audiovisivo.**

Alla luce dell'importante ruolo svolto negli ultimi anni dalla Regione Lazio ai fini del sostegno e rilancio del cinema e dell'audiovisivo, e della positiva sinergia sviluppata dalla Regione con gli operatori istituzionali del settore, appare utile richiedere la devoluzione di una parte delle competenze che attualmente la legge 14 novembre 2016, n. 220 (art. 10) riserva allo Stato e in particolare quelle concernenti a:

1. promozione, il coordinamento e la gestione delle iniziative aventi per scopo lo sviluppo della produzione cinematografica e delle opere audiovisive;
2. cura, in raccordo con i Ministeri competenti, delle attività di rilievo internazionale concernenti la produzione cinematografica e audiovisiva, nonché l'attuazione di accordi internazionali di coproduzione cinematografica e audiovisiva;
3. sostegno alla creazione, la produzione, la distribuzione e la diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive;

4. sostegno alla creazione e alla modernizzazione delle sale cinematografiche, l'adattamento delle industrie tecniche alle evoluzioni tecnologiche e l'innovazione tecnologica nel settore cinematografico e delle altre arti e industrie dell'immagine in movimento;

5. promozione di programmi di educazione all'immagine nelle scuole di ogni ordine e grado, con riferimento, in particolare, al potenziamento delle competenze nei linguaggi audiovisivi, sia sul piano dell'acquisizione delle conoscenze e delle capacità critiche sia in relazione all'utilizzo delle relative tecniche, attività di formazione specifica nelle discipline del cinema e del settore audiovisivo negli istituti e nelle scuole di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché, a valere sulle risorse del Fondo di cui all'articolo 13 destinate alle finalità di cui all'articolo 27, comma 1, lettera i), corsi di formazione nelle discipline del cinema e del settore audiovisivo nelle scuole di ogni ordine e grado, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettere c) e f), della legge 13 luglio 2015, n. 107;

6. gestione degli incentivi fiscali a sostegno del settore, di cui al capo II della L. 220/2016.

In tal modo, risulterebbe significativamente rafforzato il ruolo della Regione nel sostegno alla creazione, la produzione, la distribuzione e la diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive, con significativi benefici in termini economici, occupazionali, turistici e reputazionali.

#### **Ambito n. 4 – Ambiente.**

Le finalità generali sono quelle di creare le condizioni per impostare politiche e misure strutturali adeguate al territorio e alla situazione regionale, nonché di semplificare le procedure in materia ambientale per rendere gli strumenti di intervento più efficaci.

In particolare, si richiede:

- piena potestà, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea, di prevedere e applicare uniformemente sul territorio regionale regole certe in tema di tutela dell'ecosistema, ivi inclusa la disciplina della gestione faunistico – venatoria al principale fine di limitare i danni all'agricoltura;
- estensione delle competenze amministrative di valutazione di impatto ambientale attribuite alla Regione a tutti gli interventi ricompresi nel territorio regionale e non relativi a infrastrutture statali; potestà di regolare le competenze proprie e quelle degli enti locali sulle procedure per il rilascio dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale;
- acquisizione della competenza diretta in ordine alla legislazione, pianificazione e gestione amministrativa in materia di tutela dei beni paesaggistici;
- autonomia nella disciplina dell'organizzazione dei servizi di tutela ambientale;
- piena potestà amministrativa regionale nei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale, ivi comprese le relative forme di finanziamento;

- attribuzione alla Regione di poter definire a livello sub regionale le competenze di organismi aventi attualmente competenza ambientale, anche con poteri sostitutivi e commissariali, in caso di inerzie o inadempimenti sull'attuazione della programmazione, in particolare ove ricorrano rischi o casi di infrazioni europee.

### **Ambito n. 5 - Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni**

Si richiede l'acquisizione di maggiori competenze e anche nuovi strumenti normativi per la promozione e realizzazione di iniziative riguardanti l'internazionalizzazione sistemica della Regione sia negli ambiti produttivi e commerciali, sia in quelli educativi, formativi e universitari, della ricerca e dell'innovazione, nonché per potenziare i meccanismi di partecipazione regionale alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e delle iniziative dell'Unione europea (fase ascendente), anche in riferimento alle ulteriori competenze richieste dalla Regione.

Copia