



Prot. [20170829/27953](#)  
Bologna, 29 agosto 2017

## **PREMESSA**

I processi politici e legislativi in tema di autonomia delle Regioni hanno conosciuto percorsi e riforme che non si sono sviluppati linearmente e coerentemente nel corso ormai di quasi 30 anni. Si è assistito, nella recente fase storica, ad un andamento contraddittorio oscillante tra la volontà di avvicinare il livello di governo alle comunità locali e forme di riaccentramento di funzioni in capo allo Stato.

Viceversa crediamo sia necessario dotare il Paese di un quadro istituzionale stabile e coerente, fondato sulla tenuta dell'unità nazionale come elemento imprescindibile, basato sui principi già costituzionalmente definiti di solidarietà tra le diverse aree del Paese, sussidiarietà, adeguatezza, collaborazione tra le diverse Istituzioni, gestione corretta, trasparente e sostenibile delle risorse pubbliche disponibili, combattendo sprechi, sovrapposizioni e dotandosi di sistemi di prevenzione della corruzione, rafforzando i presidi di legalità. L'articolazione del Paese in Regioni, nell'idea dei Costituenti, corrispose alla volontà di promuovere un Paese unito e nel contempo capace di valorizzare il sistema delle autonomie; pertanto non condividiamo un uso dell'articolazione regionale del Paese per porre in atto strategie incoerenti ai succitati principi costituzionali come appare nei percorsi individuati da altre regioni.

La Riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta nel 2001, si poneva l'obiettivo (nel bene e nel male) di provare a rispondere all'esigenza di rendere più prossimi ai territori regionali alcune funzioni amministrative ed anche legislative, introducendo un lungo elenco di materie su cui si sviluppava una potestà legislativa concorrente ed ipotizzando, al III comma dell'art. 116, condizioni particolari di autonomia per le Regioni a statuto ordinario. Molte sono state le criticità emerse, di equilibrio nell'attribuzione di competenze e funzioni. Il contenzioso tra Stato e Regioni è stato, e si mantiene tuttora, elevato senza che ciò abbia significativamente valorizzato le potenzialità delle varie realtà territoriali.

Bisogna pertanto sviluppare proposte che riescano a coniugare l'unità nazionale con la valorizzazione delle specificità territoriali. Proposte che possano sia essere un riferimento a livello nazionale, che risultare riproducibili anche in contesti diversi.

L'ipotesi di lavoro, presentata dalla Regione Emilia Romagna, 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, riteniamo vada giudicata positiva proprio

perché non si propone un arroccamento egoistico della Regione, ma, al contrario, esprime chiaramente l'idea (nella quale ci riconosciamo) di aprirsi ad un contesto globale rimanendo saldamente ancorati ai principi di coesione e di solidarietà all'interno del contesto nazionale. Il percorso per un regionalismo rafforzato ha, per noi, anche il senso di dotare la nostra comunità di strumenti finalizzati a qualificare e rafforzare il modello economico e sociale emiliano romagnolo nel contesto europeo dando continuità e consolidando le scelte di fondo contenute nel Patto per il Lavoro. Si pone al centro, accanto all'obiettivo della piena occupazione (ormai da troppo tempo scomparsa dai radar delle politiche europee), la valorizzazione qualitativa delle risorse, del welfare pubblico, del sistema di istruzione e di quello di formazione, etc.

Il disegno prospettato non fa venir meno l'idea di universalità alla quale questa regione deve rimanere ancorata, offrendo piuttosto un terreno di proposta che sia in grado di promuovere una diversa valorizzazione dei sistemi territoriali.

L'attivazione di un percorso di confronto che coinvolge i firmatari del Patto per il Lavoro ci vede interessati a contribuire attivamente a questo processo, riteniamo anzi che tale modalità (che non è solo una questione di metodo) debba trovare forme coerenti anche nella fase di negoziato con il Governo previsto dalla procedura costituzionale.

È importante che nel percorso si assuma a riferimento il principio in base al quale alla maggiore autonomia richiesta non debba corrispondere un aggravio fiscale a carico dei cittadini e delle cittadine emiliano-romagnoli, anche in considerazione del carattere sperequato del nostro sistema fiscale, in gran parte sostenuto dai lavoratori dipendenti e dai pensionati. E' necessario che si applichi con rigore il principio definito dall'articolo 119 della Costituzione in base al quale va mantenuta la corrispondenza tra le funzioni trasferite e le relative risorse. Non sarebbe accettabile un percorso di ulteriore decentramento ancora basato su addizionali o su ulteriori tributi o accise.

Riteniamo infine che la scelta fatta dalla Regione di non ricorrere alla consultazione referendaria debba essere accompagnata da una vera e diffusa partecipazione. Per questo pensiamo che sia necessario portare proposte e discussioni nel territorio, confrontandosi con enti, associazioni, cittadini. Questa riteniamo sarebbe una modalità che prova a praticare una democrazia partecipata che può essere anche un antidoto a sentimenti e pulsioni di "anti-politica".

Di seguito riportiamo alcune considerazioni di merito, elaborate unitariamente da CGIL-CISL-UIL dell'Emilia Romagna, che rappresentano una prima analisi del *"Documento di indirizzi della Giunta Regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art.116, comma III, della Costituzione"* approvato dalla Giunta Regionale il 28 agosto 2017.

Ovviamente lavoreremo per puntualizzare proposte, anche emendative, alla bozza in discussione.

## **LA TUTELA E LA SICUREZZA DEL LAVORO, L'ISTRUZIONE TECNICA E PROFESSIONALE**

### **Politiche attive del lavoro.**

Per quanto riguarda le politiche attive l'attuale situazione dell'Agenzia del lavoro dell'Emilia Romagna continua a permanere in una situazione di incertezza. Si tratta di rinnovare e velocizzare gli impegni e le prospettive contenute nel Patto per il lavoro e nella legge di riordino istituzionale. L'Agenzia resta una incompiuta organizzativa e politica. Attualmente manca il personale necessario per il funzionamento. La mancanza attuale di prospettiva si aggiunge al problema originario di un'agenzia che non ha gli strumenti e le risorse per avere un ruolo autonomo (di agenzia per l'appunto). Condividiamo quindi la necessità di garantire risorse stabili sia per le dotazioni del personale (a partire dal passaggio definitivo dei dipendenti CPI, stabilizzazione degli attuali TD e rafforzamento complessivo della dotazione organica dell'Agenzia) sia per il finanziamento dei LEP in corso di definizione. Ovviamente la proposta della Giunta Regionale dovrebbe procedere con un maggiore approfondimento circa le risorse economiche necessarie, anche sulla base della spesa sostenuta negli anni precedenti: quante persone, per fare cosa, con quale struttura organizzativa, ecc.

### **Politiche passive del lavoro.**

Riteniamo che riguardo alle politiche passive sia necessario chiarire cosa si intenda promuovere. Ricordiamo che è stato superato l'unico strumento di competenza regionale nella gestione delle risorse per le politiche passive, ovvero la Cassa Integrazione in Deroga. Ci poniamo la domanda di quale sia in realtà il sistema da ricondurre a unità e di cosa si intenda quando si parla di connessioni da stabilire tra politiche attive e passive. Fermo restando il principio di condizionabilità, sostanziato da un patto di servizio realmente esigibile da ambo le parti, su questo punto è necessario un maggiore livello di approfondimento.

### **Vigilanza sulla regolarità del lavoro.**

Concordiamo sulla necessità di introdurre misure per elevare i livelli di controllo degli strumenti di politica attiva anche verso l'uso improprio o non corretto dei tirocini. Con l'attribuzione di ulteriori competenze legislative in capo alla Regione, deve corrispondere una maggiore capacità amministrativa in campo ispettivo. La condivisione delle banche dati con gli organi ispettivi e la segnalazione puntuale delle anomalie sono le prime azioni possibili. In primis, vigilanza sulle caratteristiche delle imprese alle quali si erogano risorse pubbliche. Promozione di comportamenti virtuosi, responsabilità sociale delle imprese, ad esempio verificando il reale rispetto della legge 68. Analogο discorso potrebbe riguardare anche salute e sicurezza, l'ambiente, ecc... . L'introduzione di misure complementari di controllo per contrastare situazioni di irregolarità potrebbe inoltre consentire di superare le situazioni di contrasto emerse tra la legislazione nazionale ed il Testo Unico su legalità e appalti.

## **Istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria.**

Il punto centrale del documento nel punto indicato è innalzare le competenze dei giovani, contrastare la dispersione scolastica in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio.

Per poter avviare un percorso che porti a conseguire i suddetti obiettivi bisogna rafforzare le competenze della Regione sui temi dell'Istruzione e più in generale della formazione. Contemporaneamente serve strutturare un maggiore coordinamento di tutte le azioni in capo alla Regione, stabilendo politiche e gestione comuni tra Stato, Regioni, Enti locali e privati oltre a quanto già di competenza della Regione in ordine alla programmazione e definizione della rete scolastica territoriale ed alle dotazioni strutturali e per la didattica, laboratoriali ecc... nonché alla programmazione degli interventi di edilizia scolastica, per la scuola secondaria definendo in materia un diverso rapporto con le amministrazioni provinciali rispetto agli assetti attuali.

I livelli e gli standards dell'istruzione generale debbono essere garantiti dalle risorse derivanti dalla programmazione ministeriale ed erogati dalle autonomie scolastiche, con le quali innestare percorsi partecipati coordinati dalle istituzioni scolastiche statali e dalla regione.

Un sistema pubblico a forte coordinamento regionale rispettoso delle indispensabili prerogative statali e delle autonomie scolastiche nonché dei centri di formazione professionale; capace di promuovere e valorizzare le potenzialità formative delle imprese come luoghi per la formazione, per integrarle nei programmi ed obiettivi scolastici e della formazione professionale, tenendo conto delle disposizioni legislative nazionali e regionali dell'istruzione e formazione duale secondo le rispettive competenze.

Deve essere garantito a tutti i giovani, il diritto di frequentare corsi di formazione generale fino ai 18 anni, per conseguire ed aumentare le necessarie competenze di base, pur con l'indispensabile approfondimento sulle competenze professionalizzanti specifici all'indirizzo prescelto attraverso gli istituti della formazione professionale.

Successivamente con gli strumenti a disposizione l'azienda provvederà a fornire quell'addestramento specifico utile alla sua produzione, dando anche significato a quelle strategie che introducono percorsi lineari in direzione della realizzazione di un efficace "sistema duale".

Il ciclo della formazione continua per tutto l'arco della vita lavorativa, dovrà avere a riferimento un evoluto e costantemente aggiornato sistema delle qualifiche professionali regionali correlate al quadro nazionale, affiancato da pertinente sistema di certificazione e formalizzazione delle qualifiche da rendere sempre più accessibile alla generalità delle imprese e delle persone.

Il primo nodo da affrontare riguarda il tema della scuola dell'infanzia pubblica che deve essere garantita a tutti i cittadini e contenere ulteriormente la dispersione scolastica

strutturando ed irrobustendo la formazione iniziale dei ragazzi e delle ragazze. Nella nostra regione il livello di copertura delle scuole dell'infanzia (statali e non statali ) rispetto alla popolazione residente 3-5 per l'anno scolastico 2014/15 era il 91,74% (fonte regione Emilia Romagna e Miur ufficio scolastico regionale).

Si condivide l'obiettivo di innalzare la percentuale dei giovani che hanno una istruzione terziaria non universitaria (ITS IFTS); a tale scopo vanno programmate e disposte le risorse adeguate per lo sviluppo di questo segmento dell'offerta formativa; contestualmente è di pari importanza l'obiettivo di incrementare il numero di diplomati e laureati come richiamato dalle politiche europee.

Nel sistema IeFP e Istruzione tecnica e professionale attualmente sono circa 3.500 i giovani che frequentano. Tale numero va incrementato velocemente e bisogna, contrariamente ad oggi, garantire a tutti quelli che lo richiedono tale percorso.

In merito all'istruzione universitaria così come citato nella bozza di documento non ci pare chiaro quali siano le intenzioni e le finalità della Regione stessa. Nel rispetto delle autonomie funzionali riconosciute alle Università, è certamente possibile che la Regione possa quantomeno svolgere anche a legislazione invariata un ruolo di facilitazione volto a coordinare le iniziative di formazione post laurea delle Università presenti in Regione.

## **L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE, LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, IL SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE.**

Gli obiettivi di rafforzamento dell'"autonomia" regionale proposti in questo capitolo corrispondono ad istanze legittime e condivisibili.

Le tematiche indicate e, in particolare, gli "strumenti per la promozione e realizzazione di iniziative riguardanti l'internazionalizzazione" e gli "strumenti, anche normativi, per lo sviluppo della ricerca scientifica e della ricerca applicata" trovano ampi riscontri nel Patto per il Lavoro, in particolare nella parte relativa a sviluppo, imprese e lavoro.

Quella cornice, che ha consentito di selezionare i settori strategici sui quali intervenire, incluso lo sviluppo di nuove filiere; che ha dato le gambe alla strategia regionale di innovazione per la specializzazione intelligente; che ha indicato strumenti e obiettivi per l'internazionalizzazione delle imprese; che ha individuato i tratti della crescita di una "nuova manifattura", connessa a nuovi servizi altamente specialistici, capace di coniugare sostenibilità ambientale e produzione di conoscenza; che ha indicato nello sviluppo delle attività di ricerca e innovazione, oltre che nella crescita e qualificazione dell'infrastruttura educativa gli assi portanti; infine, che ha proposto gli interventi sul capitale umano come fondamentali e da attuare coerentemente con le strategie delineate; rappresenta il punto di riferimento per approcciare i temi in questa sezione indicati.

Inoltre, molte di queste questioni rappresentano i punti cardine della L.R. 14/2014 ("Promozione degli investimenti in Emilia Romagna"): obiettivi, strumenti, ruoli e funzioni

indicati in questa legge, frutto anche dell'iniziativa delle Organizzazioni Sindacali, richiedono di essere adeguatamente sviluppati.

Con riferimento a quanto indicato nel testo proposto dalla Giunta della RER, riguardante in particolare l'assegnazione di risorse - per una parte, direttamente al sistema delle imprese - per sostenere ricerca, innovazione e start up, è necessario che ciò avvenga secondo criteri rigorosamente selettivi, che tengano conto degli obiettivi di qualificazione e innovazione del sistema produttivo, di crescita occupazionale, di rispetto dei valori etici e della responsabilità sociale d'impresa, di innovazione nelle relazioni sociali, dei criteri di legalità indicati dallo stesso Patto per il Lavoro e dalla L.R. 18/2016.

È necessario che in questo capitolo del documento regionale venga previsto un ruolo maggiormente attivo della Regione a riguardo del monitoraggio e del governo complessivo del programma industry 4.0, anche avendo a riferimento la necessità che la stessa Regione nonché le parti sociali emiliano -romagnole abbiano la facoltà di dialogare e definire progetti comuni con il sistema universitario.

## **TERRITORIO, RIGENERAZIONE URBANA, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE**

### **Governo del territorio e rigenerazione urbana**

È questa una materia sulla quale la Costituzione riconosce importanti spazi di autonomia alle Regioni, indicandola tra quelle a "legislazione concorrente", sulla quale quindi può esercitarsi la potestà legislativa (3° comma art. 117 Cost. ).

È evidente, come per altro esplicitato nel documento proposto dalla Giunta della RER, la connessione tra gli strumenti indicati in questo capitolo e gli elementi riguardanti i tratti dello sviluppo economico e sociale del territorio regionale. Tratti esplicitamente richiamati nel "Patto per il Lavoro" sottoscritto nel 7/2015.

Il recente percorso avviato dalla RER per giungere alla definizione del nuovo "Piano urbanistico regionale" ha messo in evidenza la rilevanza di temi che richiedono di essere dal livello regionale maggiormente e diversamente presidiati: utilizzo del suolo, con l'obiettivo del "saldo zero"; rigenerazione urbana come asse prevalente dello sviluppo edilizio; infrastrutture ed insediamenti produttivi con rilevanza strategica; sistema della mobilità; assetto idrogeologico e salvaguardia del territorio; sicurezza sismica.

Il punto critico del quadro attuale è certamente rappresentato dalle risorse a disposizione per dare gambe ai provvedimenti in materia di governo del territorio. L'obiettivo, ad esempio, di dare priorità alle politiche di "rigenerazione urbana", da noi fortemente condiviso, dalle quali possono dipendere importanti tratti qualitativi dello sviluppo del territorio e di salvaguardia dell'ambiente, richiede dotazioni di risorse specifiche e aggiuntive in capo alle Regioni, essenziali affinché tale obiettivo possa essere effettivamente perseguito.

Ciò detto, almeno tre/quattro ordini di questioni richiedono di essere precisati:

- a. Il tema della dotazione infrastrutturale e di impianti produttivi, in relazione all'obiettivo di incrementare "l'attrattività del sistema territoriale", al quale sarebbe finalizzata l'acquisizione di una parte delle competenze legislative e amministrative

indicate in questo capitolo, richiede il mantenimento di una visione di pianificazione territoriale unitaria e coerente, non improntata a logiche derogative; l'attrattività del sistema territoriale dipende da una visione di insieme dei fattori che determinano la qualità del sistema economico, sociale ed ambientale (come indicato nel Patto per il Lavoro: "il territorio, la sua identità, il suo capitale produttivo e sociale e culturale e la sua sicurezza sono decisivi");

- b. l'acquisizione di competenze rinforzate e differenziate, anche legislative, in ordine alla pianificazione territoriale costituisce una istanza legittima, pur dovendosi tenere conto dell'importante ruolo che già oggi le Regioni possono esercitare su questa materia, in coordinamento e concorso con gli altri enti locali; in relazione a questi ultimi si evidenzia come il risultato del referendum Costituzionale del dicembre scorso imponga la ridefinizione del ruolo, proprio in relazione agli strumenti di pianificazione, degli altri enti territoriali ed in particolare delle Province;
- c. sotto il profilo legislativo l'insieme di queste materie richiede, anche dentro l'obiettivo di una "autonomia rinforzata" e pur nell'ambito dell'impianto Costituzionale sopra richiamato, il mantenimento di una legislazione cornice di livello nazionale;
- d. infine, va inquadrato diversamente il ragionamento riferito alla realizzazione di infrastrutture, in particolare quelle che dovessero avere rilevanza extra-regionale, che richiedono un ambito di programmazione diverso da quello regionale.

### **Tutela dell'ambiente**

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è una materia sulla quale lo Stato, salvo il riconoscimento di una "forma e condizione particolari di autonomia", ha competenza legislativa esclusiva (art. 117 Cost., secondo comma).

Al di là degli aspetti di natura Costituzionale - che, ovviamente, sono dirimenti - è il merito del tema trattato che richiede di essere principalmente affrontato in ambito nazionale e sovranazionale.

L'emergenza ambientale connessa ai forti cambiamenti climatici ha oltremodo reso evidente tale questione. La Conferenza sul clima di Parigi, lo scontro che si è aperto a partire dalle decisioni dell'Amministrazione Usa, rendono oltremodo esplicita la necessità di tenere a quel livello l'azione legislativa e quella principale di programmazione.

A dire il vero, il primo capoverso del capitolo in questione del testo proposto dalla Giunta della RER sembra riconoscere questo principio: *"Il riconoscimento in capo alla Regione della potestà legislativa in materia di ambiente con specifico riguardo alla emanazione di norme di dettaglio nell'ambito della disciplina stabilita dalla legge statale"*.

Per altro l'esperienza recente sviluppata dalla RER, anche questa in coerenza con quanto concordato nel Patto per il Lavoro, relativa ad alcune azioni di programmazione in materia ambientale (Piano energetico regionale, Piano della qualità dell'aria, ...) ha messo in evidenza, da un lato, lo sforzo condiviso della Regione di andare anche oltre gli obiettivi assegnati all'Italia dall'Europa al 2030 e 2050 (emissione di gas climalteranti, produzione da energie rinnovabili, risparmio energetico, ...) ma, dall'altro, la necessità di perseguire

tali obiettivi nell'ambito di una strategia sul vasta scala.

Lo stesso ragionamento vale per la importante e innovativa legge sulla "Circular economy", a partire dagli obiettivi lì indicati di riduzione della produzione di rifiuti, raccolta differenziata, riciclaggio. Ancora: le politiche riguardanti le problematiche ambientali nell'ambito del territorio della pianura Padana (inquinamento dell'aria in primis) indicano l'insufficienza di politiche di programmazione circoscritte al solo ambito regionale.

Chiarito quindi prioritariamente questo punto, dirimente, gli altri temi trattati nel capitolo "tutela dell'ambiente" possono essere considerati condivisibili e coerenti con le modifiche sugli assetti istituzionali: ruolo delle Agenzie della Regione; attribuzione alla Regione delle funzioni di livello sovracomunale; rafforzamento delle funzioni della Regione nell'azione di contrasto ai fenomeni di dissesto idrogeologico e inquinamento del territorio. Tutto questo deve realizzarsi in una logica di riunificazione dei processi e accorpamento delle attività, obiettivo per altro già indicato dalla L.R. 13/2015, in particolare per quanto attiene ruolo, riorganizzazione e accorpamento delle Agenzie regionali.

Inoltre, il tema del dissesto idrogeologico richiede una azione di rafforzamento del ruolo della Regione, tenuto conto dell'elevato grado di rischio alluvioni (60% del territorio) e frane, oltre al problema sismicità, riscontrabili in Emilia Romagna. Priorità chiaramente indicate nel Patto per il Lavoro.

## TUTELA DELLA SALUTE

La valutazione su questo capitolo verrà fatta per i diversi punti proposti.

- In relazione al primo punto inerente la possibilità di gestire in modo più flessibile le risorse destinate al territorio regionale, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e di erogazione dei LEA, dobbiamo effettivamente concordare che il sistema attuale comporta delle rigidità nella gestione in quanto molte risorse sono vincolate, così come previsto dal Patto per la Salute, dalle leggi di stabilità e dagli accordi in Conferenza delle Regioni. A solo titolo esemplificativo i capitoli sui farmaci innovativi e sui farmaci oncologici, il piano vaccinale o tutta la normativa sulla limitazione alla contrattazione e sui costi del personale. Sarebbe però necessario nel momento in cui si richiede maggiore flessibilità sulle risorse evidenziare, l'impegno, così come previsto nel PSSR recentemente approvato, che la Regione debba **"intensificare l'azione nei confronti del Governo per assicurare livelli di finanziamento strutturale adeguato ai livelli essenziali di assistenza in sanità e al sistema dei servizi sociali da garantire alla popolazione"**.

In questi anni, nonostante i vincoli, ma nel rispetto delle norme nazionali, si è agita "autonomia" . Pensiamo all'estensione di alcuni LEA ben al di sopra di quelli stabiliti dalla normativa nazionale.

Allo stesso modo occorre che, nelle materie inerenti il personale e la contrattazione, vi sia un alleggerimento dei vincoli normativi che, in un quadro di valorizzazione del sistema sanitario, dia risposte ai sistemi virtuosi. Gli elementi di flessibilità devono però essere previsti all'interno del CCNL, che rappresenta un paletto invalicabile,



anche per evitare il rischio di spinte corporative verso contratti regionali da noi non condivisi.

- Sul sistema di governance il punto problematico non è tanto quello di poter modificare gli assetti aziendali accorpendo Aziende USL e Ospedaliere, in quanto attraverso una legge regionale, è possibile farlo anche oggi, così come è avvenuto a Reggio Emilia con l'integrazione in un'unica azienda USL dell'Ospedale Santa Maria o per la costituzione dell'Azienda unica della Romagna. La problematicità riguarda una governance unica con le Aziende ospedaliere Universitarie. Per fare questo si deve modificare il Dlgs n. 517/1999 che disciplina i rapporti tra il SSN e l'Università, oltre che la legge regionale n. 29 /2004 che ne disciplina i rapporti tramite accordi attuativi. L'equilibrio tra norma nazionale, norma regionale e sistema dell'istruzione, della ricerca e Università è un punto molto delicato. Questo equilibrio va salvaguardato in quanto il rischio potrebbe essere quello di avere un sistema sanitario regionale a "trazione " universitaria la cui mission principale non è certo clinico assistenziale ma principalmente di didattica e di ricerca. Un rafforzamento della governance sulle Aziende Ospedaliere Universitarie non è condivisibile e non qualificerebbe maggiormente il nostro sistema sanitario regionale. Altro elemento di cui tenere conto è che le Aziende Ospedaliere Universitarie, già presenti nel nostro sistema, costano di più, dal 3,5% al 7%, a supporto del finanziamento della didattica e della ricerca.

Va salvaguardato il principio dell'omogeneità di finanziamento delle Aziende Sanitarie in una logica di riequilibrio in tutta la Regione.

- Sulla possibilità di determinare criteri "differenziati" per la distribuzione dei farmaci non è chiaro quale sia il punto. Attualmente i canali distributivi per la fornitura dei farmaci sono tre: convenzionata – distribuzione per conto – diretta e nel marzo del 2017 si è ulteriormente sviluppata la distribuzione convenzionata anche per alcuni farmaci che prima erano in distribuzione diretta al fine di agevolarne la distribuzione soprattutto nelle zone rurale e montane.
- Sul tema di prevedere ulteriori misure di tutela della salute pubblica è stato recentemente approvato dal Parlamento il decreto vaccini, con 10 vaccinazioni obbligatorie per i bambini/e e ragazzi/e che frequentano asili nido, scuole dell'infanzia e scuola dell'obbligo. Un ulteriore allargamento ci pare "esagerato" data l'ampia copertura vaccinale. E' evidente che qualsiasi emergenza epidemiologica deve valere per tutto il territorio nazionale. Diverso è il tema dell'obbligo della copertura vaccinale per gli operatori sanitari o per gli educatori/ insegnanti che presenta elementi di delicatezza di cui tenere conto.  
Questa scelta va sostenuta con il potenziamento dei servizi e una distribuzione più capillare di presidi sul territorio.
- Sulla possibilità di integrare il sistema formativo delle scuole di specializzazione mediche il tema è interessante, soprattutto guardando al turnover del personale nei prossimi anni. Nei giorni scorsi è stata approvata la rete formativa definita dal Miur d'intesa con le Regioni, rete formativa non sufficiente per rispondere ai bisogni di cui

sopra. Il rischio vero è che vengano formati molti medici nella nostra Regione con costi a carico del sistema, ma senza nessuna garanzia che i professionisti, una volta formati, rimangano in regione. Non potrebbero da noi essere condivise forme di "vincoli regionali" per impedire le "fughe" dei medici.

- Sulla rimodulazione dei ticket la questione è complessa. La compartecipazione alle prestazioni nasce da una norma legislativa nazionale del 1996 nella quale vennero previste esenzioni per patologie, fino a 6 anni di età indipendentemente dal reddito familiare e per gli anziani ultra 65 anni con un reddito sotto i 36 mila euro. Essendo la norma del 1996 non era ancora in vigore l'ISEE. Nel 2011 venne introdotto il ticket aggiuntivo di 10 euro fisse su ogni ricetta per prestazioni specialistiche e per ricette farmaceutiche. La legge che stabiliva il ticket aggiuntivo precisava che comunque le Regioni avrebbero dovuto garantire un determinato introito allo Stato. Fu in base alla possibilità di garantire l'introito complessivo che la nostra regione introdusse, solo per il ticket aggiuntivo dei 10 euro, la modulazione per fasce di reddito per la specialistica, per i farmaci di fascia A e per le ricette e prestazioni superiori a 10 euro.

Anche a livello nazionale si sta affrontando il problema di modificare la normativa sui ticket, dato che il solo reddito familiare non tiene conto del patrimonio e quindi presenta elementi di iniquità, ma qualsiasi modifica dovrà comunque garantire il gettito complessivo di 3 miliardi di euro. Nella nostra regione entrano circa 150 milioni annui sui ticket.

Riteniamo condivisibili rimodulazioni di esenzioni per reddito per fasce di età, composizione nucleo familiare o particolari necessità di tutela. Pensiamo ad un lavoratore precario o con lavoro povero che sta ben al di sotto dei 36 mila euro che deve pagare il ticket nella sua interezza. Nel contempo però crediamo che si possa operare solo sulla parte aggiuntiva e non sulla parte definita da normativa nazionale, in quanto questo è un tema che deve avere anche l'assenso della Conferenza Stato Regioni e qualsiasi modifica sulla compartecipazione deve avvenire a parità di gettito.

- Rispetto all'aumento del livello di autonomia per realizzare gli investimenti necessari a contrastare l'inadeguatezza del patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende sanitarie e per il completamento delle Case della Salute, lo riteniamo un obiettivo condivisibile ed auspicabile.

## **COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA e MODALITA' DI FINANZIAMENTO COMPETENZE AGGIUNTIVE**

### **1. Coordinamento della finanza pubblica**

La proposta della RER non mette in discussione il "pro-quota" territorialmente assegnato spettante che deriva principalmente dalle disposizioni contenute nelle leggi di bilancio nazionali che governano la finanza pubblica.

Gli obiettivi indicati nel capitolo sono positivi e va sostenuto il giusto proposito di massimizzare le opportunità di investimento sul territorio regionale da parte di Regioni, Province e Comuni ed Unioni. In particolare, per quello che riguarda i Comuni, le vigenti regole che immobilizzano consistenti risorse attraverso l'obbligo di ingenti accantonamenti non spendibili, rende esplicita la necessità del superamento di disposizioni applicative statali che immobilizzano attualmente risorse e pregiudicano investimenti richiedendo anche un'innovazione legislativa a livello nazionale, da porre ad esempio in discussione in Conferenza Stato-Regioni.

Lo strumento più importante ed efficace volto al pieno utilizzo delle risorse, altrimenti in "sonno", della finanza pubblica del territorio della regione è stata l'attivazione con la L.R. 12/2010 del "Patto di stabilità/solidarietà territoriale".

Considerato comunque che negli ultimi due anni la tendenza è ad una forte diminuzione della richiesta da parte dei Comuni di utilizzo di spazi finanziari ( dai 291 milioni del 2014 si passa ai 29 milioni del 2017), i principi ispiratori della suddetta legge, per i quali è stato possibile negli anni scorsi massimizzare le potenzialità di investimento dell'insieme degli enti locali regionali, tenuto conto dell'azione di innovazione legislativa della quale si sta discutendo ora, vanno ri - articolati per il conseguimento delle medesime finalità.

E' sempre più evidente che l'integrazione delle risorse, la loro ottimizzazione, non può che realizzarsi attraverso una sistematica interazione tra i diversi livelli istituzionali operanti nel territorio regionale.

## **2. Le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive. La corrispondenza tra risorse e funzioni**

La soluzione proposta della regione tra quelle possibili per le quali finanziare le competenze aggiuntive è quella della compartecipazione sul gettito dei tributi erariali riferibili al territorio. L'opzione appare la più praticabile anche perché evita inopportuni inasprimenti della pressione fiscale a carico dei cittadini e delle imprese.

La quantificazione delle risorse necessarie, da destinare in via esclusiva all'esercizio delle funzioni aggiuntive, che vanno acquisite al bilancio regionale in sede di negoziato con il Governo, attraverso la definizione di specifiche quote di compartecipazione erariale non può essere disgiunta, per non vanificarne gli effetti, dalla valutazione circa la sostenibilità dei "contributi alla finanza pubblica" assegnate dalle leggi di bilancio nazionali al sistema delle regioni.

## **GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE E LOCALE**

Il documento proposto dalla RER contiene indicazioni importanti in ordine alla collaborazione istituzionale, dando valore alle forme associative, e l'integrazione tra i livelli di governo locale, va in questa direzione la richiesta che la Regione possa indicare al proprio sistema locale, modalità di esercizio in forma associata anche con disposizioni obbligatorie.

L'autonomia differenziata, in particolare quella di ordine legislativo, di cui la Regione chiede il riconoscimento appare una richiesta necessitata per garantire quella governance multilivello definita nella legge n. 13/2015: la Conferenza inter istituzionale periodicamente definisce e aggiorna un documento unitario di strategia istituzionale e di programmazione degli obiettivi del governo territoriale che, dopo aver sentito le OO.SS. maggiormente rappresentative e le organizzazioni economiche di rilievo regionale, la Giunta sottopone all'Assemblea legislativa (art.10).

Questo peraltro potrebbe essere uno dei principali strumenti per tenere sotto controllo i rischi di accentramento di poteri a livello regionale, in particolare rispetto alla richiesta della Regione di uno specifico riconoscimento di potestà per procedere, in accordo con le amministrazioni locali, ad una diversa allocazione di funzioni amministrative.

L'obiettivo di ricomporre le competenze in un'ottica di organicità e omogeneità sul territorio, in coerenza con il processo di riordino è importante, ma è necessario fare attenzione ai rischi di un "nuovo" centralismo regionale che di fatto comporterebbe uno svuotamento delle funzioni e delle competenze degli altri livelli istituzionali locali.

Ricondurre ad unità le funzioni attualmente ripartite tra Regione, province e amministrazioni periferiche statali, con la possibilità, da parte della Regione, di poter indicare al proprio sistema locale specifiche modalità di esercizio delle rispettive competenze, anche in forma obbligatoriamente associata presenta le caratteristiche "del doppio lato della medaglia": se da una parte si punta positivamente all'efficienza, all'efficacia e all'organicità dell'azione amministrativa, dall'altra sono evidenti i rischi a cui prima si accennava che dovrebbero essere preventivamente scongiurati attraverso una normativa nazionale attenta a mantenere l'integrità dell'impianto costitutivo di unità nazionale senza negare l'esigenza di una maggiore agibilità e autonomia delle Regioni per intervenire sugli assetti istituzionali che fanno riferimento al loro territorio.

E' indispensabile completare e rafforzare il processo delle Unioni dei Comuni per la gestione e l'esercizio di funzioni di prossimità in un'ottica di coordinamento e di razionalizzazione dei centri di spesa pubblica, ma al contempo è necessario che Enti di primo livello come i Comuni rafforzino il ruolo fondamentale di coesione sociale e raccolta dei bisogni dei cittadini che gli viene assegnato dalla Costituzione.

Si potrebbe rafforzare modelli "di forme obbligatorie associate" delle funzioni locali estese alle funzioni di area vasta, perché consentirebbe di procedere a processi di razionalizzazione importanti (per esempio stazione appaltante unica, gestione associata dei servizi, ecc), ma è indispensabile che siano garantiti percorsi di coinvolgimento e di partecipazione dei lavoratori pubblici che potrebbero favorire i percorsi, aiutando ad evitare situazioni di difficoltà amministrativa, così come è indispensabile il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini che devono sentirsi parte del progetto in costruzione e devono avere garanzie di ottenere alla fine del percorso un migliore funzionamento dei servizi pubblici.

Il tema del superamento dei confini provinciali è molto delicato non solo perché implica una adesione prima politica e poi amministrativa da parte degli EE.LL. interessati, tenuto conto dei diversi orientamenti politici dei primi cittadini dei numerosi Comuni e dei Presidenti

delle Province, ma è complicato anche rispetto ai diversi interessi economici e di sviluppo che legano le varie Province.

Riteniamo comunque che ipotizzare un nuovo e efficiente sistema istituzionale interno alla Regione Emilia Romagna anche attraverso una diversa allocazione di funzioni amministrative rappresenti una sfida importante ma necessaria. Ovviamente sarà necessario un coinvolgimento profondo dei diversi territori ed un percorso condiviso sia riguardo agli aspetti amministrativi, sia riguardo agli aspetti organizzativi in particolar modo quelli legati alle lavoratrici ed ai lavoratori coinvolti.

Non c'è dubbio che gli obiettivi del Progetto siano importanti e che rispettino il processo di riordino istituzionale già avviato dalla Regione Emilia Romagna, ma è necessario che le richieste di potenziamento di autogoverno della Regione, di cui in parte va riconosciuta l'esigenza, sia temperata da normative di sostegno in grado di garantire pari opportunità e salvaguardia dei principi fondamentali di unità nazionale.