

Informativa per la Giunta Regionale

Schema di Disegno di Legge cd. Riforma Calderoli: proposte per la realizzazione del federalismo istituzionale nella Regione del Veneto.

Il Presidente della Giunta Regionale, on. Dott. Giancarlo Galan, riferisce quanto segue.

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 luglio 2009 ha approvato in via preliminare lo schema di Disegno di Legge recante “*Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento e Carta delle Autonomie locali*”, cd. Riforma Calderoli (**Allegato A**).

Con nota del 3 agosto 2009 il testo approvato è stato trasmesso dalla Segreteria della Conferenza Unificata ai Presidenti delle Regioni e alla Conferenza delle Regioni, per l’avvio della relativa istruttoria.

Già prima dell’approvazione dello schema di DdL da parte del Consiglio dei Ministri erano state trasmesse in via informale alle Regioni diverse bozze (15 maggio 2009, 24 aprile 2009 e 9 luglio 2009).

La Commissione Affari Istituzionali della Conferenza, in considerazione della notevole rilevanza istituzionale della Riforma proposta, pur non rivestendo le bozze di DdL carattere di ufficialità, ha da subito avviato un lavoro di studio mediante la costituzione di un Gruppo tecnico interregionale.

Sulla base dell’attività di approfondimento svolta dai tecnici, la Conferenza delle Regioni, in data 21 maggio 2009, ha approvato un primo Documento in cui sono state indicate le questioni ritenute prioritarie dalle Regioni e dalle Province Autonome in tema di attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione e di semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento.

A seguito della trasmissione del testo approvato dal Consiglio dei Ministri si sono svolte ulteriori riunioni del Gruppo tecnico interregionale, nel corso delle quali le Regioni (oltre al Veneto, l’Abruzzo, l’Emilia-Romagna, il Piemonte, la Toscana e il Lazio) hanno prodotto i propri contributi per l’elaborazione di un documento unitario da sottoporre all’approvazione prima della Commissione Affari Istituzionali e poi dei Presidenti (**Allegato B**).

Le iniziative regionali. La costituzione del Gruppo Tecnico intersettoriale

La Regione del Veneto, oltre a partecipare attivamente alle riunioni e ai lavori del Gruppo tecnico interregionale, si è attivata sin da subito anche per analizzare i contenuti della Riforma con specifico riferimento alla realtà del Veneto.

Con DGR n. 1397 del 19 maggio 2009 è stato infatti costituito un Gruppo di Lavoro intersettoriale, per l’esame delle problematiche di immediato impatto sull’ordinamento regionale delle norme contenute nel DdL Calderoli, ed è stato altresì affidato al prof. Mario Bertolissi un incarico di consulenza per assicurare assistenza agli Uffici Regionali e supporto agli Organi regionali nell’approfondimento delle rilevanti ed innovative tematiche connesse all’attuazione del processo di riforma.

In particolare, il Gruppo di Lavoro, che si è insediato formalmente il 15 giugno 2009, è costituito, oltre che dal Segretario Generale della Programmazione, in qualità di coordinatore, dal Capo di Gabinetto del Presidente della Regione, dal Segretario Regionale Bilancio e Finanza, dal Dirigente della Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega e dal Dirigente della Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti, ed è stato integrato dal Dirigente della Direzione Rapporti Stato Regioni (in applicazione della specifica

previsione della DGR n. 1397/2009 che consente la partecipazione di altri Dirigenti Regionali).

Le attività svolte dal Gruppo di Lavoro

Le attività del Gruppo - a cui ha sempre partecipato il Prof. Mario Bertolissi - si sono dirette essenzialmente:

1. all'analisi dei contenuti del Disegno di Legge;
2. all'approfondimento delle tematiche relative all'associazionismo tra Comuni;
3. all'esame dei rapporti e delle connessioni tra la Riforma Calderoli e l'attuazione della Legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009);
4. all'elaborazione di una serie di valutazioni ed osservazioni sul complessivo contenuto della Riforma Calderoli, ed alla formulazione di alcune proposte che tengano conto delle esigenze espresse dalla collettività veneta per migliorare l'efficacia del sistema della pubblica amministrazione.

I contenuti del Disegno di Legge e le principali questioni problematiche

1. A seguito dell'analisi svolta, il Gruppo ha elaborato un Documento (**Allegato C**) in cui con riguardo ai contenuti del DdL, richiamati per punti ritenuti di particolare interesse per la Regione, sono state evidenziate le principali criticità, con particolare riferimento alle norme che appaiono invasive della potestà legislativa regionale.
In particolare, i contenuti del DdL fanno riferimento alle seguenti tematiche:
 - a) Individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, sia nelle materie di competenza legislativa statale che in quelle di competenza regionale (concorrente o esclusiva).
E' previsto che le Regioni, nelle materie di propria competenza, debbano adeguare il proprio ordinamento all'individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali effettuata dallo Stato, e possano solo regolarne le modalità di esercizio, senza che sia più prevista la possibilità di disporre una diversa allocazione.
 - b) Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.
E' disciplinato il trasferimento da parte dello Stato agli Enti Locali e alle Regioni delle funzioni amministrative (diverse da quelle fondamentali) ancora esercitate nelle materie di competenza legislativa statale ed alle Regioni di quelle esercitate in materie di competenza legislativa regionale, nonché il trasferimento da parte delle Regioni agli Enti Locali, nelle materie di propria competenza, di tutte le funzioni amministrative che non richiedono un unitario esercizio a livello regionale (con riferimento sia a quelle trasferite dallo Stato, che a quelle già esercitate).
 - c) Associazionismo intercomunale
E' previsto che alcune funzioni fondamentali comunali, cd "gestionali" (lettere da g a u dell'art. 2 del DdL) debbano obbligatoriamente essere esercitate in forma associata dai Comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti. La Regione nelle materie di propria competenza deve stabilire, previa concertazione con i Comuni, la Dimensione Territoriale Ottimale per lo svolgimento di tali funzioni e può altresì prevedere forme associative diverse da Convenzione, Unione di Comuni e Accordi di Programma (artt. 30, 32 e 34 del D.Lgs. 267/2000).

d) Razionalizzazione delle Province

E' prevista la delega al Governo per l'adozione - previa iniziativa dei Comuni e sentite la Provincia e la Regione interessata - di uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione delle Province e la riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali. Non è prevista la soppressione delle Province come livello istituzionale, ma solo una riduzione del numero delle Province esistenti.

e) Razionalizzazione e soppressione di Enti

Il DdL, per un verso, prevede l'obbligo per le Regioni di sopprimere o accorpare tutti gli Enti intermedi, Agenzie e Organismi che svolgono in tutto o in parte funzioni allocate a Comuni e Province, per altro verso, indica espressamente gli Enti regionali per i quali è prevista la necessità di riordino o di soppressione.

Detto elenco comprende: le Comunità Montane e isolate, i Consorzi tra Enti Locali per l'esercizio di funzioni, ivi compresi i Consorzi BIM, i Consorzi di Bonifica.

2. Con riferimento alle **criticità** presenti nelle singole norme del DdL, puntualmente rilevate nell'Allegato C, le questioni di maggiore problematicità evidenziate sono le seguenti:

a) L'elenco delle funzioni fondamentali è lungo ed incide in alcuni casi su materie (di competenza legislativa regionale) già normate dalla Regione. La restrizione della potestà legislativa regionale è aggravata dal fatto che è stata stralciata dal testo del DdL la previsione (presente invece nelle precedenti versioni) della possibilità per il legislatore regionale di "spostare" l'allocazione delle funzioni fondamentali di cui al DdL, dalla Provincia al Comune o viceversa, nelle materie di propria competenza.

Laddove la legge regionale abbia già diversamente allocato le funzioni individuate dallo Stato come fondamentali, la Regione non potrà pertanto che adeguarsi alle scelte compiute dallo Stato.

b) Per l'individuazione ed il trasferimento, da parte dello Stato, delle funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa statale, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, è prevista una procedura non coerente con il principio di leale collaborazione e poco rispettosa della posizione delle Regioni e degli Enti Locali.

c) Il procedimento delineato dal DdL per l'accorpamento delle Province e la conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali non appare del tutto conforme all'art. 133 della Costituzione: l'iniziativa comunale viene prevista non su singole proposte di modifica di circoscrizioni provinciali, ma come iniziativa sui decreti legislativi di attuazione di un complessivo processo di razionalizzazione già delineato dal DdL, riservando alla Regione, chiamata solo ad esprimere un parere, un ruolo del tutto marginale.

d) Per quanto riguarda la soppressione degli Enti intermedi di cui viene espressamente prevista la soppressione o il riordino (Capo V) sussistono le seguenti criticità:

- le disposizioni in ordine alla soppressione delle Comunità montane e isolate costituite ai sensi degli artt. 27, 28 e 29 del TUEL, suscitano forti dubbi di legittimità costituzionale, atteso quanto statuito in materia dalla recente sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 237 del 2009, relativa alle disposizioni dell'art. 2 della Legge Finanziaria 2008 in materia di Comunità montane);

- non risulta chiara la formulazione della norma in ordine alla soppressione dei Consorzi tra gli Enti Locali: fermo restando che dovranno essere soppressi solo i “*Consorzi tra gli enti locali per l’esercizio di funzioni*”, non è chiaro se i Consorzi di soli servizi siano una categoria “ad esaurimento”, essendo destinati a rimanere in vita solo quelli già esistenti all’entrata in vigore della legge, o se invece possano essere istituiti anche successivamente. Più in generale, per alcune funzioni, come quelle di polizia locale, l’esperienza consortile si è rivelata in Veneto particolarmente efficace (più di altre forme associative), sia in termini di qualità della funzione svolta, sia in termini di economicità di gestione. Tra i Consorzi di cui è prevista la soppressione vi sono anche i BIM, che in Veneto hanno svolto un importante ruolo nel garantire agli Enti Locali la partecipazione alla ricchezza derivante dall’utilizzo delle risorse idriche, mediante la gestione dei sovracani a carico dei concessionari di grandi derivazioni d’acqua per produzione di energia;
- in ordine ai Consorzi di Bonifica - anche se è previsto espressamente che non sia obbligatorio un nuovo riordino per le Regioni che (come il Veneto) abbiano già approvato una propria legge (ai sensi dell’articolo 27 del DL n. 248/2007, convertito dalla L. n.31/2008) - suscita perplessità, per le possibili ricadute sull’ordinamento regionale, l’abrogazione immediata delle norme statali che costituiscono l’ossatura della disciplina statale sui Consorzi di Bonifica (articoli 862 e 863 del Codice Civile , nonché articoli da 54 a 71 del RD n.215/1933), senza la previsione almeno di norme transitorie.

Le norme in materia di associazionismo

Al fine di contestualizzare l’impatto che le norme del DdL in tema di associazionismo avrebbero sul territorio, il Gruppo ha elaborato un Documento (**Allegato D**) che contiene un’analisi delle forme associative presenti in Veneto e delle disposizioni regionali che ne hanno favorito la costituzione. In particolare, le principali criticità emerse al riguardo sono le seguenti:

1. Appare poco coerente che le funzioni fondamentali di natura interna e/o trasversale (funzione normativa, di programmazione, ecc., lettere a-f, art. 2 DdL) possano essere esercitate in forma associata solo mediante la costituzione di una Unione di Comuni, mentre le altre funzioni fondamentali, di natura gestionale (lettere g-u), possano essere gestite anche in forme diverse dall’Unione.
2. Nel prevedere la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali di tipo gestionale, per i Comuni con popolazione fino a 3000 abitanti, non viene definita una soglia minima di popolazione da raggiungere obbligatoriamente dai Comuni interessati.
3. La Regione può disciplinare la Dimensione Territoriale Ottimale solo con riferimento alle funzioni fondamentali che rientrano nella propria competenza legislativa: ciò condurrà alla creazione di diversi ambiti territoriali sullo stesso territorio per l’esercizio delle funzioni fondamentali, a seconda che le stesse siano di competenza legislativa statale o regionale.

Il rapporto con l'attuazione del federalismo fiscale

Il Gruppo di Lavoro ha approfondito le relazioni intercorrenti tra le previsioni del DdL Calderoli e l'attuazione della Legge n. 42/2009 "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*" (**Allegato E**).

Da un lato, infatti, il federalismo istituzionale rappresenta la "struttura portante" del federalismo fiscale, in quanto il prelievo fiscale e l'attribuzione delle risorse ai vari livelli di governo possono essere efficientemente disciplinati solo in stretta relazione con la definizione delle competenze legislative e amministrative delle diverse Istituzioni.

Dall'altro, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali assume un ruolo cruciale ai fini della determinazione degli esiti perequativi della riforma federale, in quanto è sulle spese relative a tali funzioni che vige la più elevata tutela finanziaria, essendo regolate dalla perequazione sui fabbisogni standard. In particolare:

1. posti a confronto l'elenco di funzioni fondamentali di cui agli articoli 1 e 2 del DdL Calderoli e quello contenuto nelle disposizioni transitorie di cui all'art. 21 della Legge delega sul federalismo fiscale, è emerso che quello previsto dal DdL Calderoli, in particolare per i Comuni, è sostanzialmente più ampio
2. si è proceduto ad una prima quantificazione della spesa storica di natura corrente di Comuni e Province del Veneto con riferimento alle funzioni fondamentali individuate dalle norme transitorie della Legge 42/2009, esaminando altresì le norme sul passaggio dal finanziamento della spesa storica al finanziamento di fabbisogni standard
3. sono state comparate le norme del DdL Calderoli e quelle della Legge 42/2009 per la quantificazione e il trasferimento delle risorse connesse all'attuazione dell'art. 118 della Costituzione
4. è stato infine esaminato il nuovo assetto di relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti Locali che con l'attuazione del federalismo fiscale dovrà realizzarsi: sono infatti riservati alle Regioni nuovi compiti in grado di incidere significativamente nella definizione delle politiche finanziarie degli Enti locali del proprio territorio.

Considerazioni e indicazioni sul DdL Riforma Calderoli

E' stato elaborato dal Prof. Mario Bertolissi un Documento (**Allegato F**) contenente alcune valutazioni ed osservazioni di principio sul complessivo contenuto della Riforma Calderoli, partendo dalla considerazione sulle esperienze passate e sulle esigenze espresse per il futuro dalla realtà del Veneto.

Al riguardo, vanno premesse alcune considerazioni di carattere generale in ordine all'approccio con cui i temi sono stati affrontati relativamente al federalismo istituzionale.

Anche se il principio autonomistico è chiaramente affermato nel Titolo V della Parte II della Costituzione (artt. 114 e ss.), l'attuazione dello stesso è tuttora concepita dal Governo solo mediante la previsione di una disciplina uniforme per tutte le realtà regionali e locali, sia quanto alle funzioni sia quanto all'organizzazione.

Si parte cioè dall'assunto che (escluse le Regioni speciali) Comuni, Province e Regioni ordinarie debbano necessariamente essere retti da una medesima disciplina.

La novella costituzionale del 2001 ha tuttavia espressamente affermato i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma) ed ha altresì consentito

alle Regioni ordinarie di chiedere ulteriori e più ampie funzioni rispetto a quelle enumerate nell'art. 117, ai sensi dell'art. 116, terzo comma (autonomia differenziata delle Regioni).

La Regione Veneto si è avvalsa di questa facoltà presentando al Parlamento un'iniziativa volta a ottenere forme e condizioni di autonomia ulteriori rispetto a quelle delle altre Regioni a Statuto ordinario: su iniziativa della Giunta Regionale, il Consiglio Regionale già nel 2007 ha approvato un Documento di proposte in cui sono individuate ben 14 materie in relazione alle quali si chiedono competenze rafforzate.

Un vero disegno riformatore nel senso dell'autonomia, peraltro, potrebbe essere promosso dallo Stato, ove autonomamente, in sede di riforma degli ordinamenti regionale e locale, lo stesso decidesse di dare voce alle Regioni, considerate nella loro individualità e come sistemi omogenei, perché tali sul piano economico e sociale.

Sulla base degli approfondimenti effettuati dal Gruppo di lavoro i cui risultati sono contenuti nei Documenti allegati C-D-E-F, si possono formulare alcune prime indicazioni per consentire al Veneto sia di affermare le proprie esigenze a livello centrale, sia di avviare sul proprio territorio un percorso riformatore che risponda alle istanze della collettività.

Si propone pertanto:

1. alla luce delle richiamate considerazioni di carattere generale, di chiedere al Governo l'avvio di opportune iniziative, finalizzate alla individuazione delle peculiarità dei vari e distinti ordinamenti regionali, cui conferire, singolarmente o per gruppi omogenei, funzioni coerenti con le loro rispettive esigenze;
2. con riferimento alle specifiche previsioni contenute nel DdL Calderoli, di chiedere al Governo l'introduzione di alcuni emendamenti che consentano di superare le criticità evidenziate, in particolare:
 - che sia ristretto l'elenco delle funzioni fondamentali alle sole funzioni "essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento" (come definite dall'art. 2 della L. n.131/2003, cd Legge La Loggia), e che sia altresì previsto che nelle materie di propria competenza legislativa, le Regioni possano disporre in ordine all'allocazione delle stesse
 - che siano rafforzate le forme di raccordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali, privilegiando gli strumenti dell'Intesa e dell'Accordo disciplinati dal D. Lgs. n. 281/1997, al fine di garantire una realizzazione condivisa della Riforma;
3. con riferimento alle connessioni tra la Riforma Calderoli e l'attuazione della Legge delega sul federalismo fiscale, di chiedere al Governo che, in fase di determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali, si giunga alla rideterminazione di un quantum "giusto" di risorse per la Regione e per gli Enti Locali del Veneto, sì da condurre al riequilibrio delle condizioni finanziarie penalizzanti che hanno fino ad oggi relegato il Veneto alle ultime posizioni della dotazione pro capite di risorse.
In particolare:
 - che venga adottato dal Governo un metodo condiviso di ricognizione dei trasferimenti erariali da sopprimere e la tempestiva sostituzione con congrue forme di fiscalità territoriale, dotate della flessibilità richiesta per l'automatico adeguamento nel tempo dei fabbisogni;
 - che, prima del confronto con il Governo, siano raccolti ed elaborati a livello regionale i dati sul complessivo sistema di finanza territoriale del Veneto, ponendo le basi per una nuova stagione di relazioni finanziarie Regione-Enti locali del Veneto;

4. con riferimento al ruolo centrale che il Veneto può assumere, nel proprio territorio, per l'avvio di un processo di riforma che renda più rispondente l'azione pubblica alle esigenze della collettività e del mondo imprenditoriale, che la Regione ponga in essere alcune rilevanti azioni di sistema, quali:
- la previsione, accanto ad una semplificazione istituzionale, di razionalizzazione e riordino degli Enti titolari di competenze sul territorio, di una semplificazione burocratico-amministrativa che renda più accessibili i servizi al cittadino;
 - la previsione di un quadro coerente di competenze per singolo livello istituzionale, mediante il riordino dell'assetto di funzioni sedimentatosi nel tempo (in occasione dell'attuazione dei processi di decentramento avviati dallo Stato), e l'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;
 - l'approvazione di un programma di riordino territoriale, finalizzato ad assicurare l'esercizio adeguato delle funzioni conferite anche da parte dei piccoli Comuni, che:
 - individui la Dimensione Territoriale Ottimale per lo svolgimento delle funzioni comunali, individuando per ogni zona, laddove possibile, un unico ambito territoriale plurifunzionale, in coerenza con le zonizzazioni previste dalla legislazione di settore
 - incentivi l'Unione di Comuni quale forma associativa privilegiata
 - preveda il riordino delle Comunità Montane, assimilandone l'ordinamento a quelle delle Unioni di Comuni;
 - il potenziamento delle misure di raccordo tra i diversi Enti territoriali del Veneto, mediante la valorizzazione della concertazione istituzionale, la costituzione di un Osservatorio regionale delle Autonomie Locali, lo sviluppo dell'informatizzazione degli Enti Locali.

Venezia, 15 ottobre 2009