

# CAMERA DEI DEPUTATI

Proposta di Legge

*d'iniziativa del deputato*

*Rodolfo Giuliano Viola*

## **NORME PER LA VALORIZZAZIONE E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO DEI TERRITORI CONFINANTI CON LE REGIONI A STATUTO SPECIALE**

### **Introduzione**

Nell'ambito dei processi di riforma del sistema istituzionale del nostro Paese, grande enfasi è stata data al Federalismo.

Tale progetto, in via di definizione e di attuazione e i cui effetti saranno da valutare una volta applicato tralascia un aspetto fondamentale del nostro assetto Costituzionale, e cioè quello delle Regioni a Statuto Speciale, le quali sono escluse infatti dal meccanismo dei cosiddetti costi standard che d'ora in poi dovrà essere applicato.

E' evidente che il legislatore difficilmente vuole affrontare tale tema: le 5 Regioni a Statuto Speciale attualmente istituite godono di benefici normativi e finanziari che il federalismo fiscale non riuscirà a scalfire. Né, pare, vi sia la volontà di andare a ridiscutere le reali ragioni storiche che ne hanno determinato l'istituzione.

Si pone pertanto l'esigenza di tutelare i territori contermini dal punto di vista geografico che soffrono in modo particolare la "concorrenza" sleale dei vicini "speciali", per l'esattezza 454 Comuni per due milioni di abitanti circa.

E' noto che numerosi sono stati i pronunciamenti delle popolazioni interessate (26 Comuni per l'esattezza) per un passaggio verso Regioni a statuto speciale e numerose sono in Parlamento le richieste di parere in tal senso per provvedere agli adempimenti conseguenti così come prevede l'art. 132 della Costituzione.

Tale situazione potrebbe risolversi solo con l'abolizione delle Regioni a Statuto Speciale (cosa che abbiamo visto non pare essere proponibile almeno nell'immediato) facendole rientrare di fatto nella determinazione dei costi standard o cercando di individuare nuovi modelli organizzativi e di finanziamento per tali territori per colmare gli squilibri finanziarie e sociali provocate da questa organizzazione.

## **Il quadro di riferimento.**

E' una situazione che è stata affrontata positivamente dal Governo Prodi attraverso il comma 7, articolo 6, del D.L. 81/2007 destinato alla valorizzazione e alla promozione dei territori confinanti con le Regioni a statuto speciale con particolare riferimento a quelli del Veneto (Friuli e Trentino Alto Adige) Lombardia (Trentino Alto Adige) e Piemonte (Valle d'Aosta).

Analogamente alcune Regioni (in modo particolare il Veneto) hanno prodotto normativa simile sovrapponendo il quadro normativo con l'effetto, probabilmente non voluto, di aumentare la burocrazia operativa e di centralizzare ancor di più il potere decisionale sulle iniziative da prendere.

Il fondo di cui al DL 81/2007 è stato disciplinato da successivi DPCM che ne hanno puntualmente specificato i destinatari (Comuni a confine di Regioni a statuto speciale raccolti in macroaree), la destinazione dei fondi e le modalità operative di erogazione.

Il DPCM 3-3-2008 definiva tre macroaree rispettivamente a confine con la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, i soggetti beneficiari (i Comuni confinanti, loro aggregazioni o aggregazioni anche con Comuni limitrofi purchè questi non in misura superiore del 30 %) e i progetti sui quali indirizzare i fondi, con una loro prima ripartizione tra le macroaree individuate.

I successivi DPCM hanno ulteriormente limitato l'ambito di intervento, riducendo di fatto il fondo ad una mera distribuzione di risorse economiche alle singole realtà senza una visione strategica e complessiva dello sviluppo dei territori interessati.

La norma dopo la prima e puntuale applicazione del 2007, negli anni successivi ha avuto notevoli difficoltà di applicazione anche in considerazione del fatto che il Governo ha deciso di puntare tutte le sue risorse verso l'ormai prossimo federalismo fiscale riducendo di fatto lo stanziamento del 70 %.

Con i commi 117-121 dell'articolo 2 la Legge finanziaria del 2010 (Legge 191 del 2009) ha apportato modifiche all'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino Alto Adige quantificando il concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà del federalismo fiscale recati dalla legge 42/2009 in 40 milioni di euro l'anno per ognuna delle due Province.

E' evidente quindi che solo i territori confinanti con il Trentino Alto Adige potranno godere di tali benefici e in ogni caso la norma così definita lascia poco spazio ad ambiti di decisione territoriali sui progetti da finanziare.

Persistendo il meccanismo delle Regioni a statuto speciale quindi, si corre il rischio in sostanza che il fondo del DL 81/2007 e quello della L.191/2009 non risolvano i

problemi per i quali sono stati istituiti, e cioè sostenere le maggiori spese che tutti quei territori avrebbero dovuto affrontare per adeguare i propri servizi alle condizioni più favorevoli godute dai cittadini dei comuni confinanti nelle contigue regioni a statuto speciale.

### **La proposta di legge**

Per tutti questi motivi la presente proposta istituisce elementi di organizzazione territoriale degli enti locali in grado di non limitarsi a proporre singoli progetti, ma a concertare e coordinare interventi di area più vasta. In un periodo nel quale le Province rappresentano l'anello debole e in quale misura denegato del nostro sistema istituzionale, è necessario comunque affrontare la questione con una proposta organizzativa, che evitando ulteriori sprechi gestionali, offra però a questi territori gli strumenti per affrontare la condizione di svantaggio data dalla vicinanza delle Regioni a Statuto Speciale, lasciando loro, nel contempo, reale capacità di decisione.

La presente proposta di Legge vuole quindi proporre un modello organizzativo e di finanziamento che si basa sulla gestione di Regioni e Comuni, attraverso alcune modifiche ed integrazioni significative del DL 81 /2007.

Inoltre introduce elementi di reale compensazione tra territori vicini quali incentivi al sistema delle piccole e medie imprese, possibilità di sgravi fiscali e incentivi all'edilizia residenziale.

### **L'ambito territoriale.**

Fatto salvo il principio dettato dal DL 81/2007 nell'individuazione delle macroaree, le Regioni interessate (Veneto, Piemonte, Lombardia) con propri provvedimenti potranno individuare aree territoriali omogenee destinatarie dei fondi previsti dalla presente Legge e da fondi regionali all'uopo istituiti.

### **La Conferenza dei Sindaci.**

La L. 267/2000 ai sensi dei Commi 4 e 5 dell'art. 4 prevede infatti che "la legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione" e ancora che "le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze"

Tali aree quindi comprenderanno ovviamente i Comuni direttamente confinanti con le Regioni a Statuto Speciale ed eventualmente i Comuni limitrofi caratterizzati da omogeneità sociale, economica e culturale o comunque già individuati da apposite Leggi Regionali volte a promuovere la realizzazione di iniziative per il decentramento amministrativo e lo sviluppo economico e sociale di determinati territori.

**Per la programmazione dei progetti e la loro predisposizione è istituita la Conferenza dei Sindaci dei Comuni delle singole territori individuati dalle Regioni.**

Con la Legge Regionale di applicazione si provvederà a regolarne il funzionamento. Non vi dovranno essere costi aggiuntivi per la finanza pubblica: i costi di funzionamento della Conferenza dei Sindaci saranno a carico dei Comuni interessati o di eventuali enti che potranno essere utilizzati dagli stessi Comuni allo scopo (esempio comunità Montane, enti di secondo livello ecc.).

Non si dovranno costituire nuovi enti.

Le funzioni della Conferenza dei Sindaci saranno:

- proposta di progetti ed interventi coordinati nel territorio di competenza destinati allo sviluppo socio economico e infrastrutturale dell'area stessa;
- indirizzo e promozione delle iniziative localizzate nell'area;
- parere obbligatorio in ordine agli interventi di competenza regionale di carattere infrastrutturale e di promozione socioeconomica nell'area;
- proposta agli enti competenti in ordine alla programmazione ed attuazione di piani di intervento infrastrutturale e di promozione economico sociale;
- proposta di organizzazione istituzionale degli Enti operativi e gestionali presenti nel territorio

**Le risorse e gli incentivi**

Viene istituito un fondo nazionale destinato alle macroaree individuate. Tale fondo potrà essere integrato da fondi regionali nella misura almeno del 50 % del fondo nazionale.

Allo scopo le Regioni potranno destinare tutta o in quota parte l'addizionale IRPEF Regionale proveniente dai singoli Comuni individuati nel proprio provvedimento.

Le risorse dei fondi nazionale e regionale utilizzate dai Comuni non vengono considerate ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno.

I fondi nazionali e regionali avranno le seguenti destinazioni:

- a) servizi socio-sanitari; b) servizi di assistenza sociale; c) servizi scolastici; d) servizi di trasporto per favorire l'accesso ai servizi pubblici; e) servizi di raccolta differenziata e di smaltimento rifiuti; f) miglioramento della viabilità comunale e intercomunale; g) diffusione dell'informatizzazione ed implementazione dei servizi di servizi e-government; h) servizi di telecomunicazione; i) progettazione e realizzazione di interventi per la valorizzazione e salvaguardia dell'ambiente e la promozione dell'uso delle energie alternative per il settore pubblico, per le imprese e per i privati; j) promozione del turismo, del settore primario, delle attività artigianali tradizionali e

del commercio dei prodotti di prima necessità; k) sportello unico per le imprese e servizi di orientamento all'accesso ai fondi comunitari, nazionali, regionali, provinciali o comunali a sostegno delle iniziative imprenditoriali; l) acquisizione prima casa per giovani coppie residenti nei territori con contributi a fondo perduto.

Le Regioni sono autorizzate a deliberare riduzioni dell'aliquota IRAP fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni per le nuove iniziative produttive nei territori individuati ai sensi della vigente normativa.

In tal senso alle piccole e medie imprese che avviano una nuova attività produttiva nei Comuni individuati ai sensi della presente normativa è concesso un credito d'imposta utilizzabile per compensazione di imposte dirette e indirette, secondo modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

### **Il ruolo delle Regioni.**

Le Regioni interessate con proprio provvedimento di applicazione provvederanno a stabilire criteri di gradualità nella distribuzione dei fondi nazionali e regionali di maggior vantaggio per i Comuni direttamente confinanti con le Regioni a Statuto Speciali.

In modo particolare per la valutazione dei progetti si terrà conto dei parametri sotto indicati in ordine decrescente di importanza: a) svantaggio relativo dell'area cui il progetto afferisce, misurato mediante indicatori rappresentativi delle condizioni geomorfologiche, socio demografiche ed economiche dei territori interessati; b) valenza sovra comunale del progetto, intendendosi per tale la capacità dello stesso di investire più comuni confinanti ovvero anche più aree contigue ai territori confinanti c) polifunzionalità dell'intervento, intendendosi per essa la capacità di conseguire obiettivi riconducibili a più ambiti di intervento; d) cofinanziamento da parte di soggetti pubblici o privati di entità complessivamente non inferiore al 10% del valore dichiarato del progetto; e) continuità degli effetti nel tempo dell'azione proposta;

La valutazione della conformità, rispetto al progetto presentato, degli interventi finanziati e la verifica della realizzazione degli obiettivi dello stesso sono effettuate dalle regioni competenti in raccordo con il dipartimento degli affari regionali e le autonomie locali. Nel caso di esito negativo della valutazione di cui sopra, le regioni competenti, sentiti i soggetti destinatari dei finanziamenti, trasmettono una documentata relazione al Dipartimento degli affari regionali e le autonomie locali proponendo la revoca del finanziamento statale in tutto o in parte. A seguito dell'accettazione della proposta di revoca il Dipartimento provvede a richiedere ai soggetti destinatari dei finanziamenti la restituzione delle risorse già erogate.

Le Regioni nei propri provvedimenti di individuazione di area determineranno l'ammontare delle risorse regionali destinate ai territori, gli incentivi e la fiscalità di vantaggio, nonché le possibilità di applicazione per i territori di norme specifiche per le materie sopra elencate

## **PROPOSTA DI LEGGE**

### *Art. 1*

#### *Oggetto e definizioni*

1. Il fondo destinato alla valorizzazione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale di cui all' articolo 6, comma 7, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, e successive modificazione, è destinato al finanziamento di specifici progetti finalizzati allo sviluppo economico e sociale dei territori confinanti con le regioni a statuto speciale individuati dalle regioni interessate con proprio provvedimento.
2. Per aree territoriali svantaggiate confinanti si intendono i territori individuati con proprio provvedimento delle Regioni interessate comprendenti i Comuni individuati nelle macroaree di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 marzo 2008 e successive modificazioni, e i comuni contermini omogenei dal punto di vista sociale, economico e culturale o già individuati allo scopo da specifica normativa regionale.
3. Per "progetti" si intendono tutte le iniziative strutturate nelle quali sono identificati obiettivi, risorse da impiegare, modalità e tempi di attuazione.
4. La finalizzazione allo sviluppo economico e sociale, in conformità all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, concerne la realizzazione di infrastrutture, l'organizzazione e il potenziamento dei servizi relativi alle funzioni dei comuni anche volti a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona ed il miglioramento della qualità della vita.
5. A decorrere dall'esercizio finanziario 2012 la dotazione del fondo di cui al comma 1 è determinata con la legge di stabilità. Per l'anno 2011 la dotazione del Fondo è pari a 25 milioni di euro.
6. All'onere di cui al comma 5, pari a 25 milioni di euro per l'anno 2011, si provvede mediante corrispondente riduzione in maniera lineare delle dotazioni di parte corrente relative alle autorizzazioni di spesa di cui alla Tabella C allegata alla legge 13 dicembre 2010, n. 220.

### *Art. 2*

#### *Criteri per la ripartizione del Fondo*

1. Le risorse del fondo sono ripartite tra le regioni interessate dalle tre macroaree costituite dai territori confinanti con le regioni:
  - a) Valle d'Aosta;
  - b) Trentino Alto Adige;
  - c) Friuli Venezia Giulia.

2. Nel caso della macro-area relativa al Trentino Alto Adige il fondo destinato ai sensi del successivo comma 3, sarà distribuito tra le regioni Lombardia e Veneto suddiviso per la popolazione dei comuni individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 marzo 2008.
3. La ripartizione di cui al comma 1 è effettuata aggiungendo ad una quota fissa per ciascuna macroarea, pari al 5 per cento del fondo, una quota calcolata sulla restante percentuale, facendo particolare riferimento alla superficie, al numero, alla popolazione dei Comuni confinanti e tenuto conto di quanto previsto dalla Legge 191 del 2009, in misura pari al 20 per cento per la Valle d'Aosta, al 35 per cento per il Friuli Venezia Giulia e al 45 per cento per il Trentino Alto Adige.
4. Nel caso i cui, in relazione ai progetti presentati, le risorse disponibili per ciascuna macroarea risultassero eccedenti, la differenza è attribuita in proporzione fra le altre aree. Le eventuali somme residue disponibili integrano la dotazione del fondo per l'anno successivo.
5. Con decreto del Ministro per gli affari regionali, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definiti, sulla base delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, la ripartizione delle risorse del fondo per l'anno di riferimento fra le macro-aree e fra le regioni interessate.
6. Nel saldo finanziario in termini di competenza mista, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le risorse provenienti dai trasferimenti di cui alla presente legge, né le relative spese sostenute dai comuni.

### *Art. 3*

#### *Progetti ammessi a finanziamento*

1. I progetti finanziabili con le risorse del fondo riguardano i seguenti ambiti:
  - a) servizi socio-sanitari;
  - b) servizi di assistenza sociale;
  - c) servizi scolastici;
  - d) servizi di trasporto per favorire l'accesso ai servizi pubblici;
  - e) servizi di raccolta differenziata e di smaltimento rifiuti;
  - f) miglioramento della viabilità comunale e intercomunale;
  - g) diffusione dell'informatizzazione e dell'implementazione dei servizi di *e-government*;
  - h) servizi di telecomunicazione;
  - i) interventi a favore dell'acquisto della prima casa;

- j) progettazione e realizzazione di interventi per la valorizzazione e salvaguardia dell'ambiente e la promozione dell'uso di energie alternative;
- k) promozione del turismo, del settore primario, delle attività artigianali, del commercio dei prodotti di prima necessità;
- l) sportello unico per le imprese e servizi di orientamento all'accesso a fondi comunitari, nazionali, regionali, provinciali, o comunali a sostegno di iniziative imprenditoriali;

*Art. 4*

*Conferenza dei sindaci*

1. Ai fini dell'attuazione della presente legge la Conferenza dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni insistenti nei territori individuati dal provvedimento di cui al comma 1 dell'articolo 5 e interessati da interventi di sviluppo socio-economico e infrastrutturale che interessano un territorio comune.
2. Il funzionamento delle conferenze dei sindaci non deve recare ulteriori oneri alla finanza pubblica.
3. La Conferenza dei sindaci di cui sopra può:
  - a) proporre progetti ed interventi coordinati nel territorio di competenza destinati allo sviluppo socio economico e infrastrutturale dell'area stessa;
  - b) proporre progetti di indirizzo e promozione delle iniziative localizzate nell'area;
  - c) svolgere pareri obbligatori in ordine agli interventi di competenza regionale di carattere infrastrutturale e di promozione socio-economica nell'area;
  - d) promuovere interventi finalizzati all'istituzione di fondi di garanzia per l'acquisizione della prima casa da parte di giovani coppie nei Comuni del territorio, secondo criteri da definire con specifici provvedimenti regionali di social housing;
  - e) proporre agli enti competenti in ordine alla programmazione ed attuazione di piani di intervento infrastrutturale e di promozione economico-sociale;
  - f) proporre a attuare forme di consultazione con le Regioni a Statuto Speciale contigue per l'armonizzazione di specifiche normative e la concertazione su scelte infrastrutturali, di sviluppo economico e ambientali interessanti ambiti regionali diversi.

*Art. 5*

*Competenze delle Regioni*

1. Le regioni possono individuare con proprio provvedimento forme di aggregazione territoriale tra i comuni facenti parte delle macroaree e i comuni

contermini omogenei dal punto di vista sociale, economico e culturale o già individuati allo scopo da specifica normativa regionale che possono beneficiare dei fondi nazionali previsti dalla presente legge.

2. Le regioni possono integrare ogni anno nella misura non inferiore al 50 per cento il fondo nazionale destinato alla macroarea di propria competenza. Allo scopo possono destinare tutta o in quota parte l'addizionale IRPEF regionale proveniente dai contribuenti dei comuni individuati.
3. Le regioni nei propri provvedimenti legislativi possono, in relazione all'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ridurre le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni per le nuove iniziative produttive nei territori individuati ai sensi della vigente normativa.
4. Le regioni interessate dalle macroaree disciplinano con proprio provvedimento le modalità di domanda di finanziamento, i criteri per la valutazione dei progetti, titoli di preferenza, i limiti di finanziamento.
5. Le Regioni interessate dalle macroaree con proprio provvedimento di applicazione provvedono a stabilire criteri di gradualità nella distribuzione dei fondi nazionali e regionali di maggior vantaggio per i Comuni direttamente confinanti con le Regioni a Statuto Speciali.
6. Le Regioni definiscono le modalità di presentazione delle richieste di finanziamento con i relativi progetti presentati in coerenza con quanto definito dall'articolo 1, comma 4.
7. La Commissione per l'assegnazione dei Fondi sarà istituita presso ogni Regione competente e composta dai funzionari della Regione e da almeno 2 funzionari del Dipartimento Affari Regionali.

*Art. 6*  
*Incentivi economici*

1. Alle piccole e medie imprese che avvieranno una nuova attività produttiva nei territori individuati ai sensi della presente normativa sarà concesso un credito d'imposta utilizzabile per compensazione di imposte dirette e indirette, secondo modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.