REGIONE DEL VENETO

La Regione del Veneto e la sfida del federalismo

REGIONE DEL VENETO

La Regione del Veneto e la sfida del federalismo

"Il federalismo è una necessità improcrastinabile per il bene dei territori. Esso avvierà un processo indispensabile di responsabilizzazione ad ogni livello della pubblica amministrazione (…….).
Il Veneto farà la sua parte, per dare ai cittadini, alle piccole e medie imprese, a chi in questo territorio vive e investe, le risposte e le riforme che ha chiesto. Vogliamo un Veneto autonomo in un'Italia federale."
(Venezia, 22 luglio 2010)

Luca Zaia
Presidente della Regione del Veneto

I 4 PERCORSI INNOVATIVI PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO NEL VENETO	• Acquisizione di nuove funzioni amministrative – art. 118 Cost. • Acquisizione di un'autonomia differenziata – art. 116, terzo comma, Cost. • Acquisizione di nuovi beni in attuazione del federalismo demaniale e delle connesse funzioni – D.Lgs. n. 85/2010 • Acquisizione di nuove risorse finanziarie in attuazione del federalismo fiscale – art. 119 Cost.

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO:
LE QUATTRO SFIDE DELLA REGIONE DEL VENETO

Per agevolare la crescita del sistema economico e sociale veneto la Regione è fortemente impegnata nel dare attuazione ai percorsi di cambiamento e di innovazione istituzionale finalizzati all'acquisizione di una maggiore autonomia legislativa, amministrativa e fiscale.

Ciò nel pieno convincimento che solo un modello federalista possa consentire una maggiore efficienza dell'agire amministrativo, non più inteso come azione autoritativa, ma come azione di *governance*, capace di cogliere e di rispondere alle istanze provenienti dalla collettività e dal sistema produttivo, fungendo da elemento propulsore dello sviluppo socio-economico veneto.

In considerazione delle specificità territoriali e della capacità di autogoverno del popolo veneto, appare doveroso chiedere allo Stato di rafforzare le competenze regionali e locali. Nell'attuale difficile quadro economico internazionale ed in un mercato ormai globalizzato, non ci si può più permettere di abbracciare la logica dell'uniformità che per decenni ha guidato l'attuazione del regionalismo in Italia: trattare in modo uguale Enti territoriali virtuosi e non virtuosi può portare solo ad un livellamento verso il basso, bloccando le potenzialità di sviluppo dei territori e delle realtà produttive che potrebbero invece trainare l'economia dell'intero Paese.

Come sottolineato dal Presidente Zaia, nel suo programma di governo, è necessario perseguire un vero disegno riformatore, che conduca all'attuazione di un federalismo a geometria variabile, rispettoso dei territori che hanno le carte in regola per fare da soli e realista nel consentire a chi non è ancora in condizione di autogovernarsi di attingere a fondi e competenze ancora dello Stato.

La Regione ritiene prioritario interesse utilizzare ogni strumento e percorso capace di riconoscere e garantire al Veneto una posizione di reale autonomia e responsabilità nell'esercizio delle competenze, anche potenziali, costituzionalmente garantite.

Per l'attuazione di un modello regionale federalista, oltre alle norme del Titolo V della Costituzione, che ancora devono trovare concreta attuazione – in particolare l'articolo 118, sul conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione ed agli Enti Locali, l'art. 116, per l'acquisizione di una "autonomia differenziata" del Veneto rispetto alle altre Regioni a Statuto ordinario, e l'articolo 119, sul federalismo fiscale - si rivelano di particolare interesse alcuni recenti interventi normativi: la legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, il decreto legislativo n. 85/2010 sul federalismo demaniale e la riforma, oggi all'esame parlamentare, nota come "Carta delle Autonomie".

Si sta già lavorando per "sperimentare" i diversi percorsi giuridici finalizzati all'acquisizione di maggiori ambiti di autonomia.

Quattro sono i percorsi innovativi, offerti dall'ordinamento vigente, che potranno essere intrapresi, nella consapevolezza che solo diversificando le linee di intervento, solo "sfidando" il centralismo su molteplici fronti, solo utilizzando diverse tessere del "puzzle", si potrà giungere ad un concreto disegno federalista, dando effettive risposte alle esigenze espresse dalla popolazione veneta, che da tempo chiede un maggior potere di autogoverno ed un maggior controllo sulle risorse che il territorio produce.

Tiziano Baggio
Segretario Generale della Programmazione

LA PRIMA SFIDA: L'ACQUISIZIONE DI NUOVE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Secondo l'a**rt. 118** della Costituzione, modificato con la riforma del 2001, l'intero sistema amministrativo italiano dovrebbe essere disegnato secondo il principio di **sussidiarietà verticale**, in base al quale le funzioni amministrative devono essere svolte dall'Ente più vicino ai cittadini, il Comune, salvo che debbano essere attribuite alla Provincia, alla Città Metropolitana (laddove esistente), alla Regione ed infine allo Stato, secondo un criterio di progressiva ascendenza, per poter essere adeguatamente esercitate.

Questa riforma del complessivo assetto delle funzioni amministrative ha incontrato fortissimi ostacoli, anche a causa delle resistenze di un apparato burocratico fortemente centralizzato, e di fatto non ha ancora trovato attuazione.

La Regione intende portarsi in prima linea – anche fungendo da "guida" per le altre Regioni virtuose - per far sì che lo Stato trasferisca a livello territoriale tutte le funzioni che possono meglio e più efficacemente essere esercitate in Veneto, nel rispetto dello spirito, oltre che della lettera, della Carta Costituzionale.

Il Veneto può rivendicare sia tutte le funzioni amministrative che lo Stato non ha provveduto ancora oggi a trasferire, anche se rientranti in materie già di competenza legislativa regionale (in base al terzo ed al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione), sia tutte le funzioni amministrative che, pur ricadendo in ambiti di competenza statale, rappresentano un oggettivo ostacolo ad un'efficiente amministrazione del territorio da parte della Regione.

Ciò, con il primario obiettivo di giungere ad una vera **semplificazione dei procedimenti**, eliminando le attuali duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, nonché le inutili frammentazioni dell'*iter* burocratico, che si ripercuotono, con insostenibili costi, sulla vita delle imprese e dei cittadini veneti.

Ma anche con l'ulteriore e più ambizioso fine di acquisire tutte le funzioni che, grazie al tessuto civile ed imprenditoriale del Veneto, possono essere svolte **meglio e più efficacemente** in ambito regionale e locale, grazie ad una positiva interazione e ad un continuo dialogo tra amministrazione e collettività (in ossequio al principio di **sussidiarietà orizzontale**) ed alla conseguente migliore conoscenza, da parte di chi governa, delle esigenze degli amministrati e delle specificità del territorio.

La Regione sta pertanto procedendo – ed è già in fase avanzata di ricognizione – all'individuazione di tutte le funzioni amministrative che potranno essere richieste allo Stato, con una contemporanea quantificazione dell'impatto, anche finanziario, dei nuovi conferimenti.

Detto percorso potrà avere diversi esiti, a seconda dell'andamento delle vicende politiche e dei lavori parlamentari:

- ad ordinamento vigente, il Veneto intende anticipare la Riforma che a livello nazionale sarà attuata con la cd Riforma Calderoli o Carta delle Autonomie (disegno di legge A.S. n. 2259), che nel quadro di un complessivo riassetto delle funzioni e degli organi degli Enti Locali, individua le funzioni fondamentali di Comuni e Province e prevede espressamente (agli articoli 9 e 11) il conferimento, da parte dello Stato, alle Regioni ed agli Enti Locali di tutte le funzioni amministrative che non richiedono un esercizio unitario a livello nazionale. Individuate tutte le funzioni che possono più efficacemente essere gestite a livello locale o regionale, la Regione predisporrà un disegno di legge statale, di iniziativa regionale, da presentare al Governo, contenente l'indicazione delle funzioni che si vogliono acquisire;
- quando interverrà l'approvazione della Carta delle Autonomie, la Regione potrà comunque svolgere un'attiva partecipazione al processo di conferimento delle funzioni, in fase di elaborazione dei provvedimenti attuativi degli articoli 9 e 11 della Carta, di modo che, in fase attuativa (Decreti Legislativi delegati e DPCM), sia seguita una logica di **differenziazione** tra le diverse realtà del Paese e siano riconosciuti maggiori poteri e competenze ai territori che, come il Veneto, ritengono di essere capaci di autogovernarsi.

LE DUE POSSIBILI STRADE	AMBITO DI APPLICAZIONE
▪ **Ad ordinamento vigente, prima dell'approvazione della Carta delle Autonomie** ➔ presentazione di un Disegno di Legge statale, di iniziativa regionale, che richieda: ➔ ▪ **Dopo approvazione della Carta delle Autonomie** ➔ partecipazione della Regione in fase attuativa (elaborazione dei Decreti Legislativi delegati e DPCM) con la richiesta di conferimento di tutte le funzioni individuate: ➔	**FUNZIONI AMMINISTRATIVE attualmente svolte dallo Stato che ricadono in:** ▪ materie di competenza legislativa regionale, esclusiva o concorrente (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.) ▪ materie di competenza legislativa statale (art. 117, secondo comma, Cost.) **che possono essere più efficacemente svolte dalla Regione**

LA SECONDA SFIDA: L'ACQUISIZIONE DI UNA AUTONOMIA DIFFERENZIATA

L'art. 116 della Costituzione, al terzo comma, prevede che mediante uno specifico iter procedurale, le Regioni a statuto ordinario possano acquisire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" rispetto a quelle costituzionalmente spettanti ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, a tali fini, è necessario che, "su iniziativa della Regione interessata" e "sentiti gli enti locali", sia conclusa fra lo Stato e la Regione stessa un'intesa, che deve poi essere recepita con una legge dello Stato da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti le Camere.

Gli ambiti di maggiore autonomia possono riguardare tutte le materie di legislazione concorrente della Regione (terzo comma, art. 117), nonché alcune materie richiamate espressamente di legislazione esclusiva dello Stato (secondo comma, art. 117 lettere *l, n, s.*).

L'acquisizione delle nuove competenze deve avvenire "*nel rispetto dei principi di cui all'art. 119"* relativo al federalismo fiscale: l'art. 116 prevede cioè che le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive debbano essere coerenti con il sistema generale di finanziamento /perequazione riferito alle funzioni "normali" esercitate dalla Regione.

Al fine di avviare il negoziato con il Governo per l'ottenimento delle maggiori competenze legislative, in parallelo all'attuazione del federalismo fiscale, la Regione sta già lavorando per individuare le specifiche competenze legislative da richiedere allo Stato e per valutare l'impatto che le stesse potranno avere sul territorio anche con riguardo alle risorse finanziarie.

In particolare l'attività ricognitiva è volta a individuare le competenze che la Regione ritiene di poter esercitare con maggiore efficienza rispetto allo Stato, cogliendo le esigenze espresse dal territorio ed assicurando una più forte incisività dell'intervento pubblico al fine di favorire lo sviluppo sociale ed economico del Veneto.

L'acquisizione di maggiori competenze legislative, in determinati settori ritenuti "strategici" per lo sviluppo del territorio veneto, consentirà altresì alla Regione di valutare se la gestione delle funzioni a livello regionale possa ritenersi adeguata, o se invece risulti maggiormente conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza il conferimento delle funzioni ad un livello istituzionale inferiore (Enti Locali).

Il lavoro di mappatura degli ambiti di maggiore autonomia da acquisire è finalizzato alla predisposizione di un disegno di legge statale, di iniziativa regionale, contenente l'individuazione delle nuove competenze legislative che la Regione ritiene di richiedere allo Stato, secondo l'iter disposto dalla stessa norma costituzionale.

MATERIE INTERESSATE	PROCEDIMENTO PER L'ACQUISIZIONE DI UN'AUTONOMIA DIFFERENZIATA
La richiesta di maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. può riguardare: • alcune materie di competenza esclusiva dello Stato richiamate espressamente (art. 117, secondo comma, lettere *l, n*, *s*) • le materie di competenza concorrente della Regione (art. 117, terzo comma, Cost.)	• presentazione di un disegno di legge statale, di iniziativa regionale, contenente l'indicazione delle nuove competenze legislative richieste dalla Regione • negoziazione per il raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e la Regione • approvazione della legge statale, a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base dell'intesa raggiunta, contenente le nuove competenze alla Regione • attribuzione delle necessarie risorse finanziarie, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 relativo al federalismo fiscale, per l'esercizio delle funzioni.

LA TERZA SFIDA: L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO DEMANIALE

Oltre a richiedere nuove funzioni amministrative ed ulteriori competenze legislative, il Veneto potrà confrontarsi con lo Stato per acquisire un nuovo patrimonio e maggiori risorse finanziarie.

Si tratta di dare finalmente attuazione all'articolo 119 della Costituzione, sì da consentire ai territori virtuosi di poter autonomamente gestire le proprie ricchezze immobiliari e di poter amministrare le risorse finanziarie prodotte da chi nel territorio vive, lavora e produce.

Il Veneto intende partecipare attivamente a detto percorso, che negli ultimi mesi ha fatto notevoli passi in avanti grazie alla discussione, da parte del Governo, di importanti provvedimenti di attuazione della legge-delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42/2009).

L'art. 119 della Costituzione, al sesto comma, prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni abbiano un proprio patrimonio; il 28 maggio 2010 è stato approvato il **D.Lgs. n. 85/2010** avente ad oggetto, in generale, l'attribuzione a Regioni ed Enti locali, tra gli altri, dei beni immobili statali nonché del demanio marittimo e idrico, ecc.

Il decreto disciplina due modalità di trasferimento dei beni:

- sono attribuiti in via diretta alla Regione i beni del demanio marittimo e del demanio idrico, con alcune eccezioni;
- gli altri beni, già appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato, individuati in appositi elenchi, verranno invece attribuiti su domanda degli Enti territoriali.

L'acquisizione al demanio regionale dei beni del **demanio marittimo ed idrico**, oltre a rivestire una particolare rilevanza per la Regione grazie al valore di alcuni beni - il fiume Piave, interamente contenuto entro i confini del Veneto - comporterà una notevole **semplificazione** nella gestione di tale patrimonio.

Già con l'attuazione della cd. Riforma Bassanini, infatti, sono state conferite alla Regione funzioni di gestione di tali beni, pur rimanendo la titolarità allo Stato.

La complessità del quadro normativo e procedimentale si è poi ulteriormente accresciuta a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, con l'acquisizione, da parte della Regione, di competenza legislativa (concorrente: difesa del suolo, o addirittura residuale: turismo) su aspetti rilevanti di gestione di tali beni, e con la conseguente profonda scissione tra il soggetto

proprietario ed il soggetto gestore dei beni stessi (Regione, o, come nel caso dei beni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo, Comuni).

La riconduzione alla Regione della titolarità consentirà quindi una migliore gestione dei beni, consentendo che la disciplina delle modalità di utilizzo sia maggiormente rispettosa delle specificità delle singole zone del territorio regionale.

Per quanto riguarda i **beni** non appartenente al demanio, lo Stato ad oggi sta ancora procedendo all'individuazione dei beni da trasferire inserendoli in appositi elenchi da pubblicare .

Sia la Regione che gli Enti Locali dovranno allora procedere ad una valutazione preventiva in ordine alla convenienza dell'operazione di acquisizione, sia in relazione alle funzioni che sono connesse alla gestione dei beni stessi, sia, soprattutto, in relazione ai costi di gestione.

I beni sono comunque strumentali all'esercizio di funzioni legislative e amministrative e, nelle materie di propria competenza legislativa (concorrente o residuale), il Veneto intende svolgere un ruolo di primo rilievo nel rivendicare anche tutte le funzioni che ai beni trasferiti devono essere connesse, per poi procedere successivamente al riparto delle funzioni gestionali tra gli Enti Locali, individuando il livello di governo più adeguato.

LA TERZA SFIDA: IL FEDERALISMO DEMANIALE

Il D.lgs. n. 85/2010 in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale prevede l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio:

- Trasferimento immediato alla Regione dei beni appartenenti al demanio marittimo e idrico
- Acquisizione su richiesta della Regione di ulteriori beni, individuati dallo Stato
- Acquisizione di nuove funzioni connesse alla gestione dei beni trasferiti.

LA QUARTA SFIDA : L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La riforma in senso "federale" che ha caratterizzato l'ordinamento italiano a partire dalla fine degli anni 90 (c.d. Riforme Bassanini), e che è culminata con la modifica del Titolo V della Costituzione per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, si è sviluppata lungo due direttrici: da un lato si è proceduto nella direzione di un forte decentramento amministrativo mediante il trasferimento dal centro alla periferia di ampie competenze, dall'altro si sono poste le basi di un generale riassetto in senso federale del sistema della finanza pubblica.

In particolare il sistema delle entrate regionali è stato completamente rivoluzionato mediante il superamento del sistema di finanza derivata: l'obiettivo del legislatore è stato quello di ridurre la dipendenza delle Regioni dai trasferimenti operati dallo Stato e di aumentare il gettito derivante dai tributi propri e da compartecipazione ai tributi erariali.

Questo nuovo modello di "federalismo fiscale", i cui principi fondamentali sono riconosciuti a livello costituzionale dall'art. 119, mira a garantire alla Regione risorse adeguate per lo svolgimento delle proprie funzioni secondo un meccanismo di autonomia di entrata e di spesa fortemente collegato al territorio.

Il principio di necessaria corrispondenza tra funzioni esercitate e relative risorse, che rappresenta una delle più significative esplicazioni del modello federalista, assume importanza decisiva non solo per la concreta attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. ma anche per l'attivazione di ogni altro percorso giuridico volto all'acquisizione di nuove competenze.

In particolare l'art. 116 Cost. dispone, con riguardo alle maggiori risorse, che l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle Regioni possa avvenire con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata e sentiti gli enti locali, "*nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119* Cost.".

Secondo il dettato costituzionale, quindi, il meccanismo di finanziamento delle maggiori competenze devolute alle Regioni ordinarie dovrebbe interagire con il meccanismo di finanziamento "ordinario", in quanto nel contesto di una cultura federalista l'autonomia differenziata e il federalismo fiscale si presentano come due aspetti complementari di un unitario percorso autonomistico.

Sul punto la legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, all'art. 14, dispone che "*Con*

la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge".

Quindi, parallelamente al riconoscimento della maggiore autonomia alla Regione, dovrà essere prevista l'attribuzione di risorse finanziarie aggiuntive a vantaggio della stessa, commisurate alle nuove competenze.

Il principio della necessaria corrispondenza tra funzioni trasferite e risorse finanziarie adeguate all'esercizio si trova, altresì, enunciato nell'art. 1, comma 4, del ddl. c.d. "Carta delle Autonomie" il quale, a proposito del finanziamento di funzioni trasferite, fa espresso richiamo ai principi contenuti nella stessa legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

L'attività di analisi e studio, prodromica al negoziato con il Governo, per l'acquisizione di nuove competenze, dovrà render conto, quantomeno in termini di stima, dell'impatto che la gestione di ulteriori funzioni potrebbe determinare sul bilancio regionale, non solo al momento della devoluzione ma anche con riferimento agli anni successivi, cioè "a regime".

Conoscere i risvolti finanziari della maggiore autonomia risulta di primaria importanza non solo per valutare se le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive siano coerenti con gli strumenti previsti dall'art. 119 Cost., ma soprattutto per poter esprimere un giudizio di "convenienza" per la Regione sull'acquisizione di nuovi spazi di autonomia.

LA QUARTA SFIDA: LE RISORSE PER IL FINAZIAMENTO DELLE FUNZIONI	• Necessaria corrispondenza tra funzioni esercitate e risorse finanziarie • Necessaria acquisizione di risorse aggiuntive per l'esercizio delle nuove funzioni trasferite • Rispetto dei principi contenuti nella legge n. 42/2009 sul "federalismo fiscale".

L'art. 14 della legge n. 42/2009 prevede che con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, cost., si provvede all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all' art.119 Cost. e ai principi della stessa legge n. 42.

L'art. 1, comma 4, del ddl. c.d. Carta delle Autonomie (testo vigente) contiene, a proposito del finanziamento delle funzioni che saranno trasferite, un espresso richiamo ai principi contenuti nella legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

Presidente della Regione del Veneto
Luca Zaia

Segretario Generale della Programmazione
Tiziano Baggio

Dirigente Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega
Maria Antonietta Greco

telefono 041-2795738 fax 041-2795710
e-mail: riforme.istituzionali@regione.veneto.it
http://www.regione.veneto.it

Alla realizzazione della Brochure hanno collaborato Anna Gamba, Federica Mondadori, Paola Patron, Marta Mattiuzzi e Monica Marin.