

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 672}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARTELLA, RUGHETTI, ZARDINI, D'INCECCO, MOGNATO, MURER

Norme per la valorizzazione e il decentramento amministrativo
in favore dei territori confinanti con le regioni a statuto speciale

Presentata il 5 aprile 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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 dovrà essere applicato.

È evidente che il legislatore difficilmente vuole affrontare tale tema: le cinque 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 2 milioni di abitanti circa.

È 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'articolo 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 al fine di colmare gli squilibri finanziari e sociali provocati da questa organizzazione.

Il quadro di riferimento.

È una situazione che è stata affrontata positivamente dal Governo Prodi attraverso il comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge n. 81 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2007, di seguito « decreto-legge n. 81 del 2007 », che ha istituito il Fondo per la valorizzazione e la promozione dei territori confinanti con le regioni a statuto speciale, con particolare riferimento a quelli del Veneto (Friuli e Trentino-Alto Adige), della Lombardia (Trentino-Alto Adige) e del Piemonte (Valle d'Aosta).

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

Il Fondo è stato disciplinato da successivi decreti che ne hanno puntualmente specificato i destinatari (comuni al confine di regioni a statuto speciale raccolti in macro-aree), la destinazione dei fondi e le modalità operative di erogazione.

Il decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali 3 marzo 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 89 del 15 aprile 2008, definiva tre macro-aree rispettivamente a confine con la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, i soggetti beneficiari (i comuni confinanti e le loro aggregazioni, anche con comuni limitrofi purché questi non in misura superiore del 30 per cento) e i progetti sui quali indirizzare i fondi, con una loro prima ripartizione tra le macro-aree individuate.

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

Da ultimo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011, recante « Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale » pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 18 del 23 gennaio 2012, ha ridefinito i comuni confinanti con dette regioni a statuto speciale nonché le modalità di erogazione delle risorse del Fondo.

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 per cento.

Con i commi da 117 a 121 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) sono state apportate 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 n. 42 del 2009 in 40 milioni di euro annui per ciascuna delle due province.

È 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 e lo stanziamento della legge n. 191 del 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 di legge prevede disposizioni per

l'organizzazione territoriale degli enti locali che non si limitano a proporre singoli progetti, ma che consentono di concertare e coordinare interventi di area più vasta. In un periodo nel quale le province rappresentano l'anello debole e in qualche 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, una 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 di comuni, attraverso alcune modifiche significative al decreto-legge n. 81 del 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 decreto-legge n. 81 del 2007 nell'individuazione delle macro-aree, le regioni interessate (Veneto, Piemonte e Lombardia) con propri provvedimenti potranno individuare aree territoriali omogenee destinate dei fondi previsti dalla presente proposta di legge e dei fondi regionali allo scopo istituiti.

La conferenza dei sindaci.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ai commi 4 e 5 dell'articolo 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 pro-

cedure 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 per lo sviluppo economico e sociale di determinati territori.

Per la programmazione dei progetti e per la loro predisposizione è quindi istituita la conferenza dei sindaci dei comuni dei singoli territori individuati dalle regioni. Con legge regionale 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 eccetera).

Non si dovranno, pertanto, istituire nuovi enti.

Le funzioni della conferenza dei sindaci saranno:

- 1) proposta di progetti e di interventi coordinati nel territorio di competenza destinati allo sviluppo socio-economico e infrastrutturale dell'area stessa;

- 2) indirizzo e promozione delle iniziative localizzate nell'area;

- 3) parere obbligatorio in ordine agli interventi di competenza regionale di carattere infrastrutturale e di promozione socio-economica nell'area;

- 4) proposta agli enti competenti in ordine alla programmazione e all'attuazione

zione di piani di intervento infrastrutturale e di promozione economico-sociale;

5) proposta di organizzazione istituzionale degli enti operativi e gestionali presenti nel territorio.

Le risorse e gli incentivi.

Il Fondo di cui al decreto-legge n. 81 del 2007 è destinato alle macro-aree individuate e potrà essere integrato da fondi regionali nella misura almeno del 50 per cento del Fondo stesso.

Allo scopo le regioni potranno destinare tutta o in quota parte l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) proveniente dai singoli comuni individuati nel proprio provvedimento.

Le risorse del Fondo e dei fondi regionali utilizzate dai comuni non sono considerate ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno.

Il Fondo e i fondi 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 dei rifiuti; *f)* miglioramento della viabilità comunale e intercomunale; *g)* diffusione dell'informatizzazione e realizzazione di servizi di *e-government*; *h)* servizi di telecomunicazione; *i)* progettazione e realizzazione di interventi per la valorizzazione e la salvaguardia dell'ambiente e per la promozione dell'uso delle energie alternative per il settore pubblico, per le imprese e per i privati; *l)* promozione del turismo, del settore primario, delle attività artigianali tradizionali e del commercio dei prodotti di prima necessità; *m)* sportello unico per le imprese e servizi di orientamento all'accesso ai fondi dell'Unione europea, nazionali, regionali, provinciali o comunali a sostegno delle iniziative imprenditoriali; *n)* acquisto della prima casa per giovani coppie residenti nei territori con contributi a fondo perduto.

Le regioni sono autorizzate a deliberare riduzioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), fino ad azzerarla, e a disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni per le nuove iniziative produttive nei territori individuati ai sensi della normativa vigente.

In tal senso alle piccole e medie imprese che avviano una nuova attività produttiva nei comuni individuati ai sensi della presente proposta di legge 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 legge.

Il ruolo delle regioni.

Le regioni interessate, con proprio provvedimento, provvederanno a stabilire criteri di gradualità nella distribuzione del Fondo di cui al decreto-legge n. 81 del 2007 e dei fondi regionali di maggior vantaggio per i comuni direttamente confinanti con le regioni a statuto speciale.

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 sovracomunale 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 per cento 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 realiz-

zazione degli obiettivi dello stesso sono effettuate dalle regioni competenti in raccordo con il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri. 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 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 dell'area, determineranno l'ammontare delle risorse regionali destinate ai territori, gli incentivi e la fiscalità di vantaggio, nonché le possibilità di applicazione per i medesimi territori di norme specifiche per le materie elencate.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto e definizioni).

1. Il Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, e successive modificazioni, di seguito denominato « Fondo », 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 dalle regioni interessate comprendenti i comuni la cui superficie è contigua al confine delle regioni a statuto speciale, individuati per macroarea nell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 18 del 23 gennaio 2012, nonché 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 2014 la dotazione del Fondo è determinata con la legge di stabilità. Per l'anno 2013 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 2013, 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 24 dicembre 2012, n. 228.

ART. 2.

(Criteri per la ripartizione del Fondo).

1. Le risorse del Fondo sono ripartite tra le regioni interessate dalle tre macro-aree 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 comma 3 è assegnato alle regioni Lombardia e Veneto ed è suddiviso in base alla popolazione dei comuni individuati ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

3. La ripartizione di cui al comma 1 è effettuata aggiungendo a una quota fissa per ciascuna macro-area, pari al 5 per cento del Fondo, una quota calcolata sulla restante percentuale, facendo particolare riferimento alla superficie, al numero e alla popolazione dei comuni confinanti e tenendo conto di quanto previsto dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, in misura pari al 20 per cento per la Valle d'Aosta, al 30 per cento per il Friuli Venezia Giulia e al 50 per cento per il Trentino-Alto Adige.

4. Nel caso i cui, in relazione ai progetti presentati, le risorse disponibili per cia-

scuna macro-area risultino eccedenti, la differenza è attribuita in proporzione alle altre aree. Le eventuali somme residue disponibili integrano la dotazione del Fondo per l'anno successivo.

5. Con decreto del Ministro per la coesione territoriale, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, è definita, sulla base delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, la ripartizione delle risorse del Fondo per l'anno di riferimento tra le macro-aree e tra 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 della realizzazione di servizi di *e-government*;
- h) servizi di telecomunicazione;
- i) interventi a favore dell'acquisto della prima casa;

l) progettazione e realizzazione di interventi per la valorizzazione e la salvaguardia dell'ambiente e per la promozione dell'uso di energie alternative;

m) promozione del turismo, del settore primario, delle attività artigianali, del commercio dei prodotti di prima necessità;

n) sportello unico per le imprese e servizi di orientamento all'accesso a fondi dell'Unione europea, nazionali, regionali, provinciali e 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. L'attività della conferenza dei sindaci non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. La conferenza dei sindaci può:

a) proporre progetti e interventi coordinati nel territorio di competenza destinati allo sviluppo socio-economico e infrastrutturale dell'area stessa;

b) proporre progetti di indirizzo e di promozione delle iniziative localizzate nell'area;

c) formulare 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'acquisto della prima casa da parte di giovani coppie nei comuni del territorio, secondo criteri da definire con specifici provvedimenti regionali di edilizia sociale;

e) proporre agli enti competenti in ordine alla programmazione e all'attua-

zione di piani di intervento infrastrutturale e di promozione economico-sociale;

f) proporre e attuare forme di consultazione con le regioni a statuto speciale contigue per l'armonizzazione di specifiche normative e per la concertazione su scelte infrastrutturali, di sviluppo economico e ambientali interessanti ambiti regionali diversi.

ART. 5.

(Competenze delle regioni).

1. Le regioni individuano con proprio provvedimento forme di aggregazione territoriale tra i comuni facenti parte delle macro-aree e i comuni contermini omogenei dal punto di vista sociale, economico e culturale o già individuati allo scopo da specifica normativa regionale che beneficino del Fondo e dei fondi regionali.

2. Le regioni possono integrare ogni anno in misura non inferiore al 50 per cento il Fondo destinato alla macro-area di propria competenza. Allo scopo possono destinare tutta o in quota parte l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) proveniente dai contribuenti dei comuni individuati.

3. Le regioni 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 normativa vigente.

4. Le regioni interessate dalle macro-aree disciplinano con proprio provvedimento le modalità di presentazione della domanda di finanziamento, i criteri per la valutazione dei progetti, i titoli di preferenza e i limiti di finanziamento.

5. Le regioni interessate dalle macro-aree, con proprio provvedimento, provvedono a stabilire criteri di gradualità nella distribuzione del Fondo e dei fondi regionali di maggior vantaggio per i comuni direttamente confinanti con le regioni a statuto speciale.

6. Le regioni definiscono le modalità di presentazione delle richieste di finanziamento con i relativi progetti presentati in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 4.

7. Per l'assegnazione del Fondo e dei fondi regionali è istituita presso ogni regione competente un'apposita commissione, composta da funzionari della regione e da almeno due funzionari del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

ART. 6.

(Credito d'imposta).

1. A valere sulle risorse del Fondo, alle piccole e medie imprese che avviano una nuova attività produttiva nei territori individuati ai sensi della presente legge 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 medesima legge.

€ 1,00



17PDL0004850