

**CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
UFFICIO DI PROTOCOLLO**


Codice Amm.ne: cr_venet

Codice AOO: crv

Titolo: 0008379-20/07/2007

DATA: 20/07/2007

Protocollo: 8379

 *Consiglio regionale del Veneto*

A 20 LUGLIO 2007 PROT. 0008379
cr_venet aoo-crv spc

 *Consiglio regionale del Veneto*


A 20 LUGLIO 2007 PROT. 0008379
cr_venet aoo-crv spc

 *Consiglio regionale del Veneto*


A 20 LUGLIO 2007 PROT. 0008379
cr_venet aoo-crv spc

 *Consiglio regionale del Veneto*

A 20 LUGLIO 2007 PROT. 0008379
cr_venet aoo-crv spc

 *Consiglio regionale del Veneto*

A 20 LUGLIO 2007 PROT. 0008379
cr_venet aoo-crv spc

 *Consiglio regionale del Veneto*

A 20 LUGLIO 2007 PROT. 0008379
cr_venet aoo-crv spc

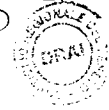
8-115



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

PDA 90



DRAI (AA.11)
S

Data

20 LUG. 2007

Protocollo N

411332 / 51.03

Allegati N

Oggetto

Trasmissione deliberazione della Giunta regionale 17.7.2007, n. 88/CR:
"Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il
riconoscimento alla Regione del Veneto di un'autonomia differenziata.
Approvazione di un Documento di proposte".

Consiglio regionale del Veneto
A 20 LUGLIO 2007
cr. venet
200-crv
PROT. 0008379
SPC



Al Signor PRESIDENTE
del Consiglio regionale
del Veneto
VENEZIA

e, p.c.:

Al Signor Dirigente
Direzione
RIFORME ISTITUZIONALI
E PROCESSI DI DELEGA
SEDE

La Giunta regionale, ha approvato la deliberazione n. 88/CR
indicata in oggetto.

Si prega la S.V. di voler disporre l'iscrizione dell'argomento
all'ordine del giorno del Consiglio regionale, per il formale definitivo
provvedimento di competenza ai sensi dell'art. 116 comma 3 Costituzione.

Cordiali saluti.



d'ordine del Presidente
Il Segretario della Giunta
Dott. Antonio Menetto

P.O. ALI DELLA GIUNTA F.O.D.G.
(tel. n. 041/2792937 - fax n. 041/2792936
e-mail: uff.delibere@regione.veneto.it)
Responsabile: rag. Maria Clara Martignon
Referente: Monica Pilot tel. n. 2908

Segreteria della Giunta
Direzione Attività Istituzionali
Dorsoduro, 3901 - 30123 Venezia - Tel. 041/2792947 - Fax 041/2792809
e-mail: attistituzionali@regione.veneto.it



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale
8^a legislatura

Presidente	Giancarlo Galan
V. Presidente	Luca Zaia
Assessori	Renato Chisso
	Giancarlo Conta
	Marialuisa Coppola
	Oscar De Bona
	Elena Donazzan
	Fabio Gava
	Massimo Giorgetti
	Renzo Marangon
	Francesca Martini
	Flavio Silvestrin
	Stefano Valdegamberi
Segretario	Antonio Menetto

Deliberazione della Giunta

n. **88** / **CR** del **17 LUG. 2007**

OGGETTO: Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento alla Regione del Veneto di un'autonomia differenziata. Approvazione di un Documento di proposte.

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

L'articolo 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'articolo 117 della Costituzione.

I nuovi poteri alle Regioni possono riguardare tutte le materie di legislazione concorrente (terzo comma, articolo 117), nonché alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato (secondo comma, articolo 117) richiamate espressamente.

Il procedimento per l'acquisizione delle nuove competenze legislative ed amministrative – che fino ad oggi non ha ancora ricevuto attuazione – è caratterizzato:

- dall'avvio del procedimento su iniziativa della Regione interessata
- dall'obbligo di consultazione degli Enti locali
- dalla necessità di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata
- dall'approvazione di una legge dello Stato a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, sulla base dell'intesa raggiunta, che preveda l'attribuzione di ulteriori competenze alla Regione
- dal rispetto dei principi di cui all'articolo 119 relativo al federalismo fiscale.

Con DGR n. 3255 del 24.10.2006 è stato avviato il percorso per il riconoscimento alla Regione di un'autonomia differenziata, demandando ad un successivo provvedimento della Giunta l'individuazione dei settori di interesse da inserire in una piattaforma di proposte da avanzare allo Stato, partendo da quelli di maggiore impatto sui cittadini e sulle imprese del Veneto.

In particolare, sono state indicate le seguenti materie da esaminare in via prioritaria:

- istruzione
- tutela della salute
- tutela e valorizzazione dei beni culturali
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- potere estero della Regione
- organizzazione della giustizia di pace.

In considerazione della loro rilevanza per lo sviluppo socio-economico del territorio veneto, si è ritenuto che anche in altre materie dovranno essere acquisite ulteriori competenze e pertanto saranno oggetto di approfondimento, al fine delle trattative con il Governo, anche le seguenti materie:

Mod. B - copia

- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- ordinamento della comunicazione
- previdenza complementare e integrativa
- protezione civile
- infrastrutture
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Con la medesima DGR n. 3255 del 24.10.2006, la Giunta Regionale ha demandato al Segretario Generale della Programmazione l'assunzione di ogni iniziativa necessaria, in considerazione della complessità e della novità della procedura da attuare, ed ha incaricato la Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega a procedere, in collaborazione con le Strutture regionali competenti nelle materie interessate, agli approfondimenti necessari per l'elaborazione di un Documento tecnico contenente una piattaforma di proposte da negoziare con lo Stato.

In attuazione di quanto disposto dalla citata deliberazione, a seguito dell'attività di coordinamento delle Segreterie regionali di area svolta dal Segretario Generale della Programmazione, la Direzione competente ha predisposto, con la collaborazione delle Strutture interessate, il Documento tecnico che si allega alla presente deliberazione (**Allegato A**).

Detto Documento tecnico contiene l'individuazione degli ambiti di ulteriore autonomia che la Regione del Veneto potrà richiedere allo Stato in tutte le materie ritenute di interesse per il Veneto, nonché - con riferimento alle materie già individuate come prioritarie dalla DGR n. 3255/2006 - la formulazione di specifiche proposte in ordine alle competenze legislative ed amministrative che possono costituire un'utile base propositiva ai fini della negoziazione con lo Stato per il raggiungimento dell'intesa prevista all'art. 116 della Costituzione.

Al fine di dare concreta risposta alle forti istanze di autonomia e di giustizia fiscale provenienti dalla società veneta, si ritiene pertanto di sottoporre il Documento all'approvazione della Giunta al fine di avviare il confronto con il Governo per l'acquisizione di competenze rafforzate in capo alla Regione del Veneto.

Il presente provvedimento sarà successivamente trasmesso al Consiglio Regionale, affinché approvi il Documento tecnico e dia mandato al Presidente della Regione di condurre il negoziato con il Governo con riguardo a tutte le materie ivi indicate, al fine di definire e sottoscrivere un'intesa che, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, riconosca al Veneto un'autonomia differenziata.

A seguito dell'approvazione del Documento e parallelamente allo svolgimento delle trattative con il Governo, sarà acquisito il parere degli Enti Locali ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta Regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

Udito il relatore il quale dà atto che la Struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale

Visto l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Visti altresì gli articoli 117 e 119 della Costituzione

Richiamata la propria precedente deliberazione n. 3255 del 24 ottobre 2006

Valutata l'opportunità di avviare tempestivamente il confronto con il Governo ai fini dell'acquisizione di un'autonomia differenziata in capo alla Regione del Veneto

Mod. B - copia

pag. 2 Dgr n. **88** CR del **7 LUG. 2007**

DELIBERA

1. di approvare il Documento tecnico che, allegato della presente deliberazione (**Allegato A**), ne costituisce parte integrante, al fine di avviare le trattative con il Governo per l'acquisizione di ulteriori competenze legislative ed amministrative nei seguenti ambiti, indicati nel Documento stesso:
 - istruzione
 - tutela della salute
 - tutela e valorizzazione dei beni culturali
 - ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
 - potere estero della Regione
 - organizzazione della giustizia di pace
 - tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
 - ordinamento della comunicazione
 - previdenza complementare e integrativa
 - protezione civile
 - infrastrutture
 - casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
2. di inviare il presente provvedimento al Consiglio Regionale, affinché approvi il Documento contenente la piattaforma di proposte e dia mandato al Presidente della Regione di condurre il negoziato con il Governo in tutte le materie indicate, al fine di definire e sottoscrivere un'intesa che, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, riconosca al Veneto un'autonomia differenziata
3. di demandare al Segretario Generale della Programmazione l'assunzione di ogni iniziativa che si renda necessaria per l'attuazione del presente provvedimento
4. di incaricare la Direzione per le attività istituzionali della trasmissione della presente deliberazione al Consiglio Regionale per l'approvazione di competenza.

Sottoposto a votazione, il provvedimento viene approvato con voti unanimi e palesi.

Il Segretario
Dott. Antonio Menetto

Il Presidente
On. Dott. Giancarlo Galan

Mod. B - copia

pag. 3 Dgr n.

88

CR 17 LUG. 2007
del



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

**Attuazione articolo 116,
terzo comma, della Costituzione**

“Autonomia differenziata della Regione”

Documento tecnico per
la formulazione di proposte



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

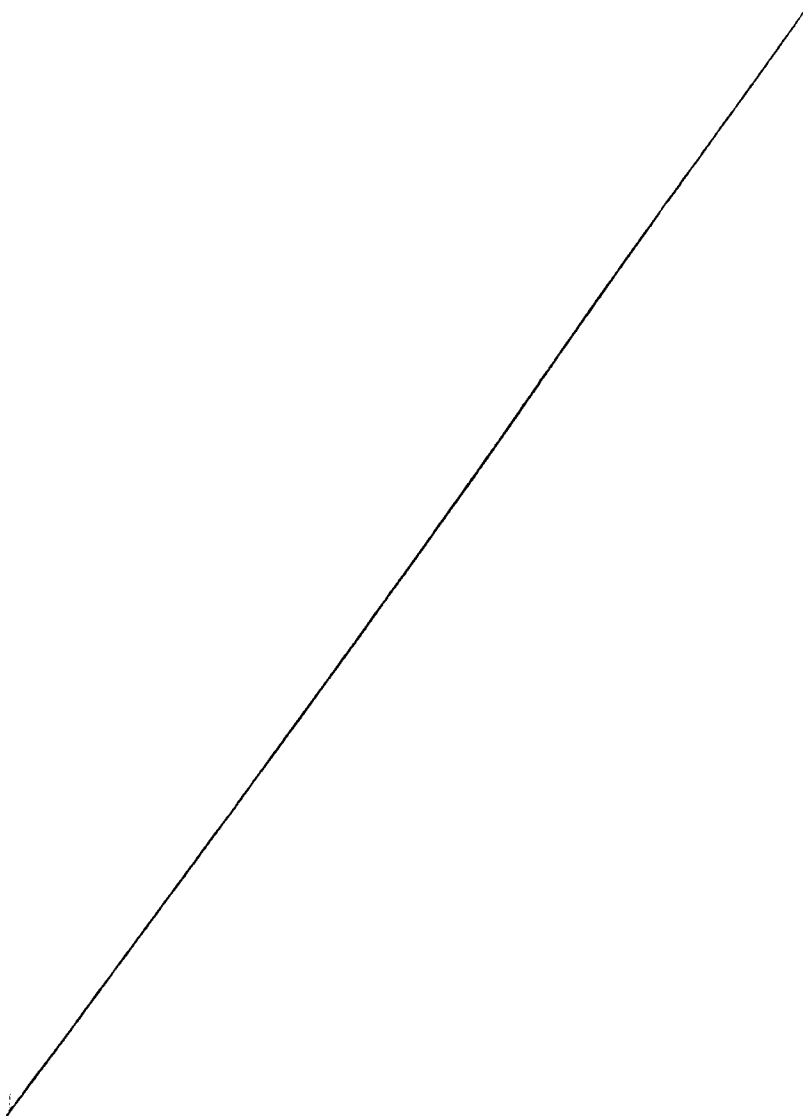
**Attuazione articolo 116,
terzo comma, della Costituzione**
“Autonomia differenziata della Regione”

Documento tecnico per
la formulazione di proposte

Luglio 2007

Segreteria Generale della Programmazione

Allegato A alla Dgr n. **88 / CR** del **17 LUG. 2007**





INDICE

PARTE GENERALE

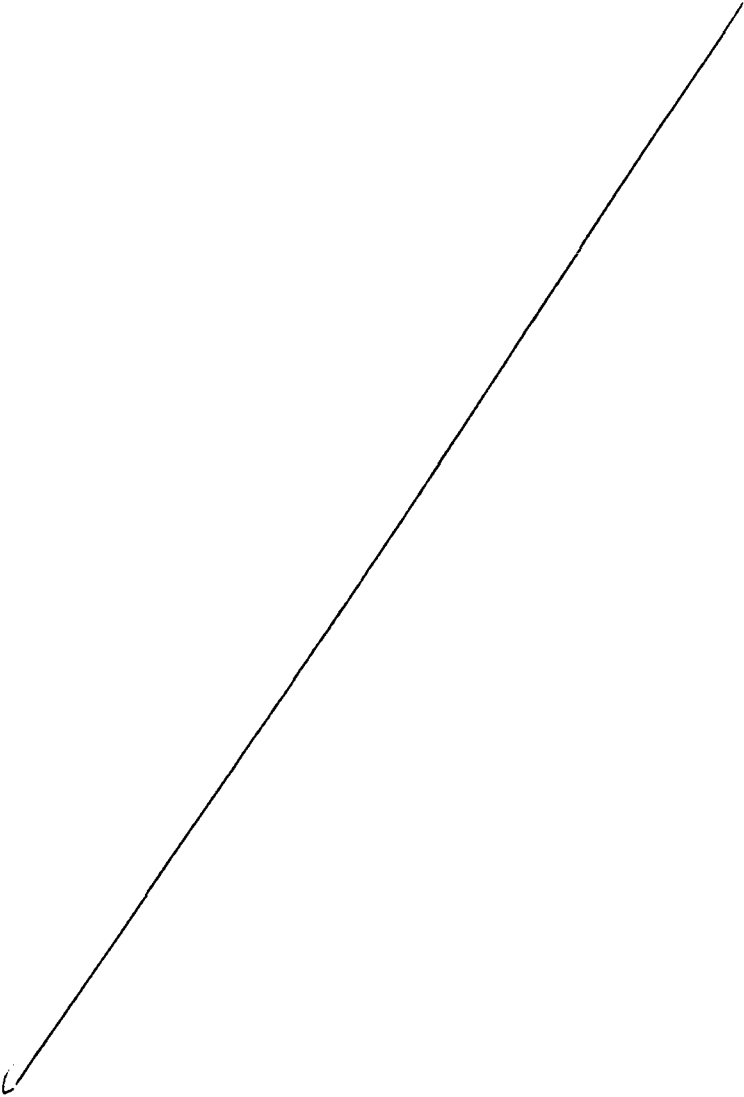
1. LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA - TITOLO V
2. SCHEMA DELL' ITER PROCEDURALE
3. L'ACQUISIZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.
4. NOTA METODOLOGICA.
5. SCHEDE DELLE MATERIE DA NEGOZIARE.

PARTE SPECIALE

1. SCHEDA SINTESI DELLE PROPOSTE.
2. RIPARTO COMPETENZE STATO E REGIONE.
3. STRATEGIE E PROPOSTE.
4. QUADRO NORMATIVO.

Nelle Materie d'interesse prioritario:

- ISTRUZIONE
- TUTELA SALUTE
- BENI CULTURALI
- RICERCA SCIENTIFICA
- POTERE ESTERO
- GIUSTIZIA DI PACE

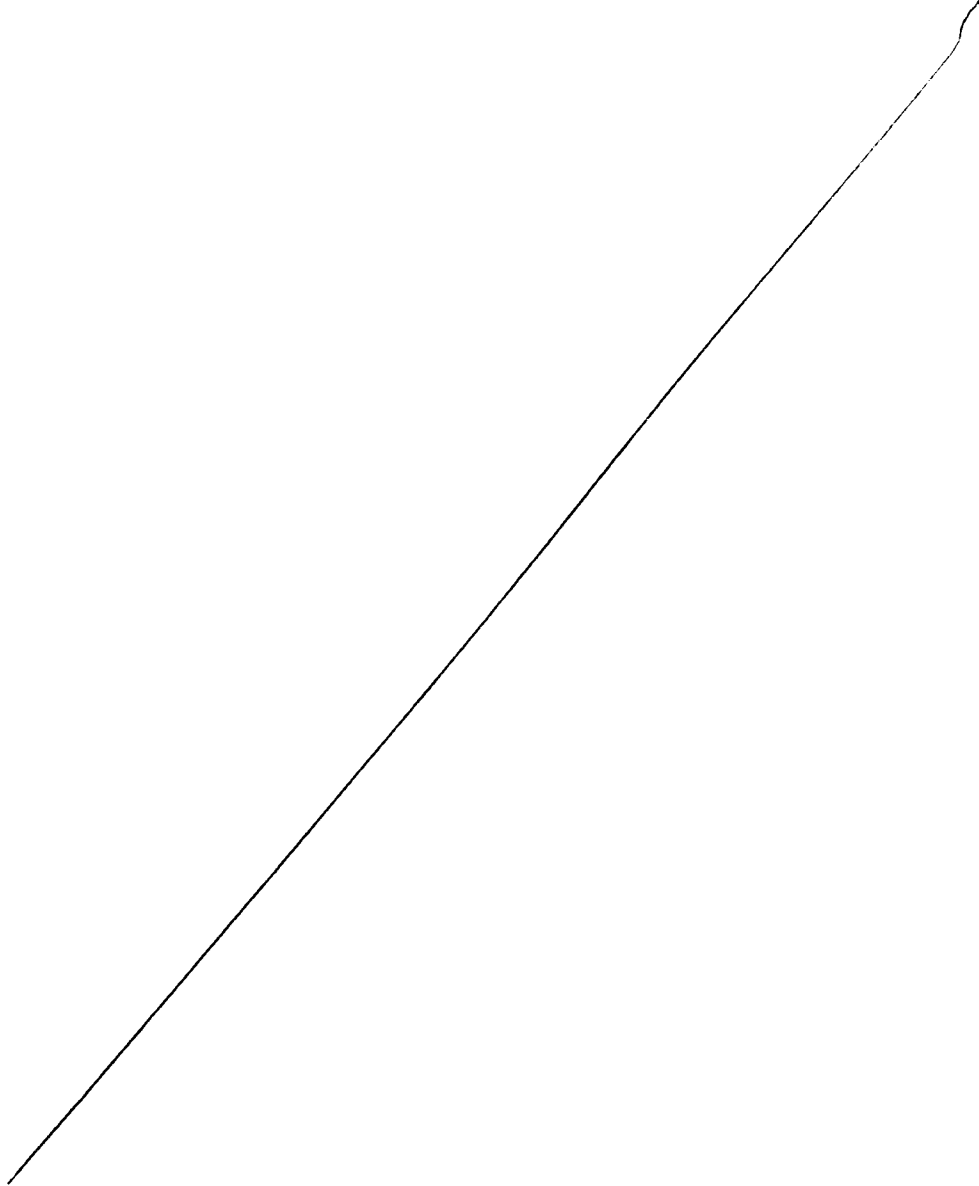




PARTE GENERALE

Allegato A alla Dgr n.

88 / CR del **17 LUG. 2007**





1. LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

Art. 114.

(omissis)

Art. 115

(abrogato)

Art. 116.

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Art. 117.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:



- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione (*compresa l'organizzazione della giustizia di pace*) e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;**
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: **rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni**; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; **istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche** e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; **ricerca scientifica e**



tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; **valorizzazione dei beni culturali e ambientali** e promozione e organizzazione di attività culturali; **casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.** Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.



Art. 118.

(omissis)

Art. 119.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

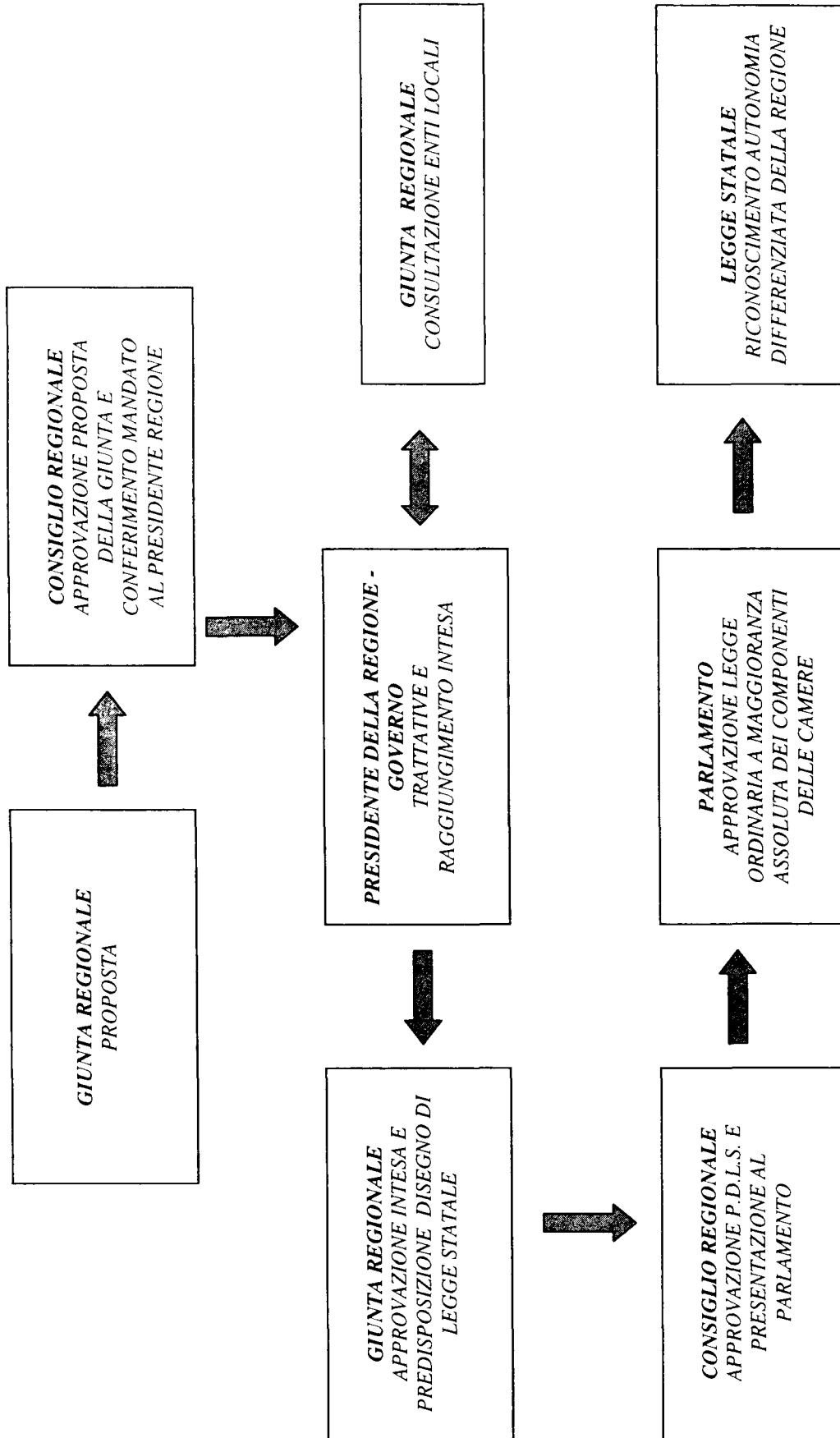
Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

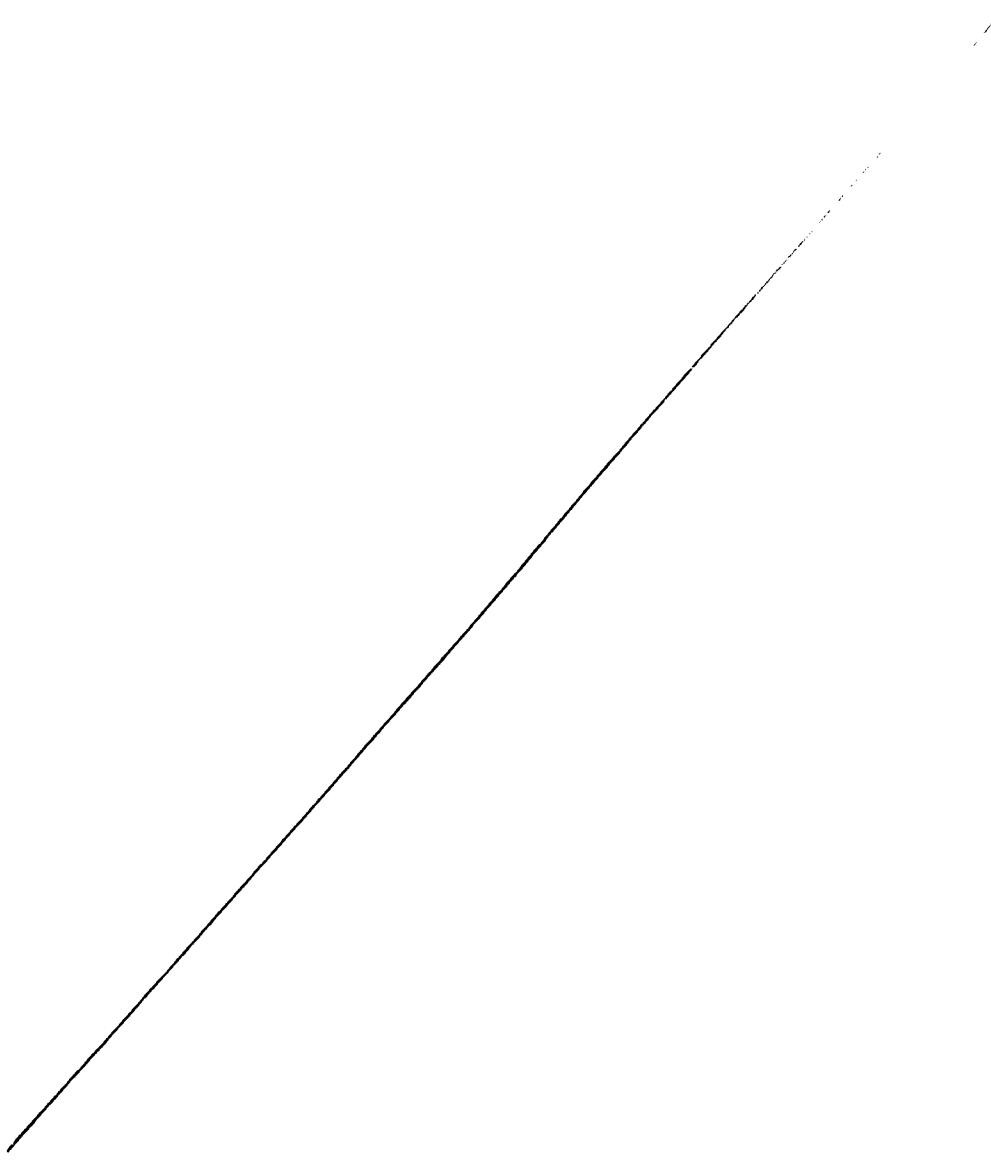
Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.



2. PERCORSO PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE







3. L'ACQUISIZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

1. La previsione costituzionale sul regionalismo differenziato. Profili procedurali.

L'articolo 116 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001 - dopo aver riconosciuto, nei primi due commi, forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto speciale e alle due Province autonome di Trento e Bolzano - al terzo comma prevede che *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"* possano essere attribuite anche alle Regioni a statuto ordinario, seguendo un complesso meccanismo procedurale.

Con la richiamata disposizione - anche detta *"clausola di asimmetria"* - è riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di attivare uno specifico *iter* volto all'acquisizione di nuove e diverse competenze, legislative ed amministrative, rispetto a quelle costituzionalmente spettanti alle Regioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

In particolare, è necessario a tali fini 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 delle Camere.

I nuovi poteri alle Regioni possono riguardare tutte le materie di legislazione concorrente (di cui al terzo comma dell'articolo 117), nonché alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato (di cui al secondo comma dell'articolo 117) e precisamente l'organizzazione della giustizia di pace (lettera l), le norme generali sull'istruzione (lettera n), e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera s).

L'acquisizione delle nuove competenze deve avvenire *"nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119"* relativo al federalismo fiscale.



Allo stato attuale non esistono precedenti circa l'attuazione della procedura evidenziata dal terzo comma dell'art. 116 Cost., il quale da un lato permette la massima flessibilità e dall'altro pone una serie di dubbi interpretativi.

Dal dettato costituzionale si evince certamente che il procedimento legislativo deve essere caratterizzato:

- a) dall'avvio del procedimento su iniziativa della Regione interessata
- b) dall'obbligo di consultazione degli Enti locali
- c) dalla necessità che lo Stato e la Regione interessata giungano ad un'intesa sulle ulteriori forme e condizioni di autonomia da attribuire alla Regione
- d) dall'approvazione di una legge dello Stato a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, che, sulla base dell'intesa raggiunta, preveda l'attribuzione di ulteriori competenze alla Regione.

Una delle prime questioni che la Dottrina si è posta riguarda la necessità o meno di norme di attuazione della disposizione costituzionale.

Al proposito, è stato evidenziato che:

- sarebbe del tutto priva di fondamento costituzionale una legge dello Stato che, unilateralmente, disciplinasse gli aspetti procedurali da seguire, sia per lo Stato che per le Regioni
- sarebbe invece legittimo che i Consigli Regionali e il Parlamento regolassero, ciascuno per la parte di propria competenza, l'*iter* da seguire, con particolare riguardo ai rapporti tra gli organi (esecutivo e legislativo) che intervengono nella procedura stessa.

Secondo la Dottrina tuttavia la previsione costituzionale è suscettibile di immediata e diretta applicazione, anche in assenza di una preventiva disciplina, legislativa o regolamentare, di attuazione.



2. L'avvio delle trattative e il raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la Regione

Il momento dell'intesa è quello politicamente più complesso, dovendo riconoscere, lo Stato e la Regione interessata, l'esistenza di vantaggi ed opportunità insiti nell'acquisizione di una maggiore autonomia a livello regionale e locale.

Nella fase precedente alla conclusione dell'intesa, lo Stato, in un'ottica di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica nel suo insieme, valuterà l'esistenza di obiettivi vantaggi derivanti dall'accoglimento delle singole richieste di federalismo differenziato da parte della Regione, che offriranno come garanzia l'efficiente gestione delle funzioni a loro già attribuite.

Con riferimento ai soggetti legittimati ad avviare, condurre e concludere tale procedura in nome e per conto dello Stato e della Regione, è stato rilevato che, per quanto riguarda lo Stato - in assenza di una disciplina legislativa volta a regolare il procedimento di conclusione dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma - l'organo preposto ad agire in nome e per conto dello stesso sia il Governo. Questo peraltro già si verifica sia per le intese, in attuazione di specifiche disposizioni di legge o più in generale del principio costituzionale di leale collaborazione, concluse in seno alla Conferenza Unificata ed alla Conferenza Stato-Regioni (ai sensi degli articoli 3 e 9 del D.Lgs. 281/1997 e dell'art. 8, comma 6, della L. 131/2003), sia per le intese che precedono l'adozione di altre fonti atipiche previste dalla Costituzione, come quelle tra lo Stato ed i rappresentanti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica. Ciò non escluderebbe comunque l'eventualità di un coinvolgimento diretto, già a livello dell'intesa, tanto del Parlamento (sul piano politico), quanto del Capo dello Stato (sul piano della garanzia costituzionale dell'unità repubblicana).

Per quanto riguarda la Regione, la fase iniziale della presentazione della proposta è stata tenuta distinta da quella della conduzione delle trattative e della conclusione dell'intesa, con la precisazione che mentre nella seconda fase (conduzione delle trattative e conclusione dell'intesa) la posizione della Regione non può che essere rappresentata dal Presidente della Regione, nella prima fase (volta all'avvio delle trattative con il



Governo) vi debba essere il coinvolgimento sia della Giunta Regionale che del Consiglio.

In particolare, il Consiglio Regionale deve essere sicuramente investito nella fase deliberativa dell'iniziativa formale della legge statale prevista dall'art. 116, c. 3, ma potrebbe intervenire già prima, approvando (su proposta della Giunta) un provvedimento con cui si dà mandato al Presidente della Regione di avviare le trattative con il Governo per giungere ad un'intesa sulle funzioni da conferire.

Altra questione che la Dottrina ha esaminato riguarda il contenuto dell'atto, cioè se esso debba indicare solo le competenze da rivendicare a livello legislativo, o anche le diverse funzioni amministrative che, nei singoli settori, la Regione intenderebbe esercitare direttamente o allocare a livello locale.

E' stato evidenziato a tal fine che la procedura di cui all'art. 116, terzo comma, non può risolversi in un mero passaggio dalla competenza legislativa concorrente a quella esclusiva (con la rimozione di limiti rappresentati dai principi fondamentali delle materie), ma può avere per contenuto anche discipline speciali puntualmente individuate, l'attribuzione di funzioni amministrative e i connessi trasferimenti di risorse.

In relazione a ciascuna materia sulla quale si vuole avviare la procedura andrebbero pertanto individuate le principali competenze, le macro-funzioni, che la Regione ritiene di volere acquisire.

Una volta che la piattaforma di proposte da presentare al Governo abbia superato il vaglio di Giunta e Consiglio, inizierà una fase di trattative per giungere alla formulazione di un progetto di federalismo differenziato, concordato tra Stato e Regione: il contenuto dell'intesa sarà condizionato dalla volontà del Governo, pertanto la proposta regionale approvata dal Consiglio dovrà essere tale da consentire successive modifiche o integrazioni necessarie per il raggiungimento dell'intesa. Sulla base dell'intesa raggiunta verrà quindi predisposto il disegno di legge statale, da parte della



Giunta Regionale, per la successiva presentazione, dopo l'approvazione del Consiglio, al Parlamento ai sensi dell'art. 121, secondo comma della Costituzione (v. infra).

3. L'obbligo di consultazione degli Enti locali

Sull'obbligo di sentire gli Enti locali la Dottrina è concorde nel ritenere che sicuramente debbano essere sentiti gli Enti locali territoriali (Comuni, Province, Città Metropolitane, che costituiscono la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione)

In ordine alla sede del confronto con gli Enti locali, la Dottrina indica quale sede istituzionale di raccordo e di confronto con le Autonomie da considerare in via primaria per l'espressione del parere ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, il Consiglio delle Autonomie Locali di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione.

Nelle Regioni in cui il Consiglio delle Autonomie Locali non sia ancora esistente, in quanto non sia ancora stato approvato il nuovo Statuto (come in Veneto e in Lombardia) ovvero, se pur astrattamente previsto da disposizioni statutarie, non sia ancora stato istituito (come in Piemonte), buona parte della Dottrina ritiene che debba farsi riferimento alle sedi di confronto e di concertazione già esistenti in base all'ordinamento regionale.

In particolare, in ragione delle esperienze già vissute in occasione dell'attuazione della Riforma Bassanini, e soprattutto considerato il gran numero degli Enti locali coinvolti da questo tipo di procedimento (solo considerando gli Enti territoriali, si contano in Veneto 581 Comuni, 7 Province, 19 Comunità Montane, 31 Unioni di Comuni), la consultazione degli Enti locali potrebbe avvenire in seno alla Conferenza Permanente Regione – Autonomie Locali. In Veneto detta Conferenza è stata istituita dalla legge regionale n. 20 del 1997, quale "*organo concertativo, consultivo e di raccordo della Regione con gli enti locali*".

La Dottrina ha valutato inoltre in quale fase del procedimento debbano essere sentiti gli Enti Locali:

- 1) prima della deliberazione consiliare con cui viene approvata una piattaforma di proposte da avanzare allo Stato



- 2) dopo l'approvazione della risoluzione consiliare, ma prima della conclusione dell'intesa con lo Stato
- 3) solo a seguito dell'intesa con lo Stato, sul progetto di legge (che recepisce l'intesa stessa) da presentare alle Camere.

La terza ipotesi è stata esclusa, in considerazione del fatto che, a seguito della conclusione dell'intesa con lo Stato, la consultazione rischierebbe di rivestire solo un carattere formale, non potendo in alcun modo incidere sui contenuti della stessa.

Così anche la prima ipotesi, in quanto una consultazione sulle proposte di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, prima della loro definizione a livello regionale, non sarebbe efficace, potendo le proposte essere integrate o modificate in sede di discussione consiliare.

E' stato allora più ragionevolmente ritenuto (seconda ipotesi) che gli Enti locali debbano essere sentiti dopo la definizione di una piattaforma di proposte regionali, contemporaneamente alla fase delle trattative da condurre con il Governo al fine di addivenire alla conclusione dell'intesa. Ciò potrà consentire agli Enti locali di esprimersi su precise proposte della Regione e, al tempo stesso, di incidere con il proprio parere sull'individuazione delle ulteriori competenze da attribuire alla Regione nelle singole materie considerate prima della conclusione dell'intesa con il Governo.

Resta comunque fermo che gli Enti locali potranno essere sentiti successivamente, anche sulla proposta di legge statale di recepimento dell'intesa, in sede di audizione presso le competenti Commissioni Consiliari.

4. L'iniziativa legislativa e la legge di differenziazione

Anche per quanto attiene l'esercizio del potere di iniziativa legislativa, ossia la presentazione al Parlamento di una proposta di legge volta a recepire l'intesa già raggiunta, è stata prospettata in Dottrina l'ipotesi per cui, a seguito della stipulazione dell'intesa, anche il Governo potrebbe assumere l'iniziativa legislativa, approvando il disegno di legge che recepisce l'intesa già conclusa e presentandola al Parlamento; ciò, in quanto l'*"iniziativa della Regione interessata"* di cui all'art. 116, terzo comma, della



Costituzione andrebbe interpretata come iniziativa procedimentale, non necessariamente anche legislativa.

E' stata tuttavia ritenuta maggiormente rispettosa dell'autonomia regionale l'interpretazione secondo cui deve essere riservata alla Regione anche l'iniziativa legislativa per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, mediante la presentazione al Parlamento di una proposta di legge statale da parte del Consiglio Regionale, a seguito di iniziativa della Giunta Regionale, ai sensi dell'articolo 121, comma 2 della Costituzione.

Da un punto di vista sostanziale, il contenuto dell'intesa Stato-Regione condiziona il contenuto della legge statale di approvazione dell'intesa raggiunta: si tratta infatti di una legge a contenuto pattizio, definita anche "norma negoziata quasi costituzionale", collocabile tra le fonti atipiche.

Secondo la Dottrina maggioritaria, la legge di differenziazione non può modificare il contenuto dell'intesa, analogamente a quanto avviene per le leggi di ratifica di accordi internazionali: può solo approvarla e costituire l'involucro formale che la contiene, tramutandola da accordo tra Stato e Regione in fonte normativa dell'ordinamento.

E' stato rilevato inoltre che detta legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, con riguardo alla Regione interessata, opererà una variazione all'ordinario riparto di competenze costituzionalmente definito tra Stato e Regioni a Statuto ordinario: materie di potestà legislativa concorrente possono divenire oggetto di potestà residuale regionale (con conseguente possibilità per la Regione di derogare a tutti o a parte dei principi fondamentali dettati dallo Stato), alcuni settori di competenza legislativa esclusiva dello Stato possono essere attribuiti alla competenza legislativa (concorrente o residuale) della Regione.



5. Il rapporto tra attuazione dell'art. 116, terzo comma, sul regionalismo differenziato, e attuazione dell'art. 119 della Costituzione, sul federalismo fiscale

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che l'acquisizione da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia debba avvenire *"nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119"*.

Le Regioni interessate all'acquisizione di una maggiore autonomia (attualmente, Veneto, Lombardia e Piemonte – v. infra) hanno pertanto sostenuto che i due procedimenti, volti all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma ed all'articolo 119 della Costituzione, possano e debbano proseguire parallelamente.

Da un lato, appare evidente che parallelamente al riconoscimento di forme e condizioni ulteriori di autonomia alla Regione, dovrà essere prevista l'attribuzione di risorse finanziarie aggiuntive a vantaggio della Regione stessa, commisurate alle nuove competenze (fermo restando che detta commisurazione non potrà tradursi in trasferimenti statali con vincolo di destinazione, ma dovrà essere utilizzata quale parametro per l'individuazione degli stanziamenti di spesa da ridurre o cancellare nel bilancio dello Stato e per l'assegnazione alla Regione di nuovi tributi o di compartecipazioni o aliquote al gettito di tributi erariali).

Dall'altro, il percorso di confronto con il Governo per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nonché per la quantificazione delle risorse da attribuire al Veneto per l'esercizio delle competenze rafforzate, potrà costituire una valida occasione per verificare le potenzialità di ampliamento dell'azione regionale anche in ambiti che, pur risultando già trasferiti in capo alla Regione in base al Titolo V della Costituzione, sono di fatto ancora trattenuti in capo allo Stato.

Potrà così essere avviata, anche in tali ambiti, la sperimentazione di politiche innovative che, sulla base di intese con il Governo, prevedano un più ampio spazio di intervento della Regione ed il riconoscimento al Veneto di una maggiore autonomia finanziaria.



6. Il grado di “rigidità” della legge di differenziazione

La Dottrina ha affrontato il problema in ordine al grado di rigidità e alla collocazione, nel sistema delle fonti, della legge atipica contenente “forme e condizioni particolari di autonomia”, con particolare riferimento all’ammissibilità o meno di un ritorno al livello centrale delle funzioni precedentemente devolute con “legge di differenziazione”.

Sono state al proposito analizzate tre diverse ipotesi:

- a) la possibilità di revoca unilaterale da parte dello Stato dell’autonomia negoziata con la Regione (in tutto o in parte)
- b) la possibilità di una restituzione concordata delle forme e condizioni particolari di autonomia in presenza di un accordo o di una nuova intesa tra lo Stato e la Regione interessata,
- c) una vera e propria restituzione unilaterale da parte della Regione delle ulteriori competenze acquisite in virtù dell’attuazione dell’art. 116 Cost.

L’ipotesi “ordinaria” da seguire in caso di nuovo accentramento a livello statale delle competenze attribuite in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, è quello di cui alla lettera b): mediante la stessa procedura prevista per l’attribuzione di ulteriore autonomia, lo Stato, a seguito di nuova intesa con la Regione interessata, può prevedere, con una legge approvata con la medesima maggioranza qualificata, interventi modificativi e correttivi rispetto alla prima legge di differenziazione, anche riducendo l’autonomia concessa.

Quanto alla revoca unilaterale da parte dello Stato, ipotesi sub a), sebbene parte della Dottrina sostenga che la legge di differenziazione, proprio per la sua natura atipica, godrebbe di un regime di separazione di competenza rispetto sia alle leggi ordinarie che alle leggi costituzionali (essendo quindi immodificabile anche da parte di queste ultime), pare preferibile la tesi degli Autori che ritengono che la legge di differenziazione potrebbe senz’altro essere modificata od integrata unilateralmente dallo



Stato attraverso lo strumento della legge costituzionale approvata secondo il procedimento di cui all'art. 138 della Costituzione.

Altrimenti, si dovrebbe ammettere che una legge di revisione costituzionale (L. cost. n. 3/2001) possa istituire una fonte atipica (la legge di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.) in grado di assumere una resistenza superiore ad una eventuale legge di revisione costituzionale ad essa successiva, in palese violazione del principio secondo il quale "nessuna fonte può creare altre fonti aventi efficacia maggiore o anche uguale a quella propria, ma solo fonti dotate di efficacia minore".

Con riguardo alla terza ipotesi, di cui alla lettera c), è stato precisato che, in via generale, la Regione non può unilateralmente restituire allo Stato, con una legge regionale, le competenze attribuite dalla legge di differenziazione.

Non è tuttavia esclusa dalla Dottrina l'ipotesi che la stessa legge di differenziazione preveda, per un periodo di tempo determinato, che la riduzione dell'autonomia concessa possa essere disposta mediante fonti normative approvate con procedure più snelle rispetto a quella delineata dall'articolo 116, terzo comma, o addirittura con semplice legge regionale.

Sempre al fine di garantire, per il primo periodo di applicazione, la reversibilità dell'attribuzione di competenze rafforzate, in caso di obiettiva difficoltà della Regione ad esercitare le funzioni assegnate, è stata anche ipotizzata la possibilità di inserire nella legge di differenziazione una clausola di efficacia "a tempo" delle forme e condizioni particolari di autonomia.

7. Lo stato di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. nelle Regioni.

Oltre al Veneto, altre due Regioni hanno avviato, nel corso di questa legislatura, attività di approfondimento e di analisi volte all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione: la Regione Lombardia e la Regione Piemonte.



I passi finora compiuti dalla **Regione Lombardia** per attivare il procedimento di acquisizione dell'autonomia differenziata possono essere così sintetizzati:

- la Giunta Regionale ha adottato due deliberazioni con cui sono stati approvati, rispettivamente, un primo documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione delle materie in cui la Regione intendeva chiedere un maggior grado di autonomia (DGR n. 3159 del 15.9.2006) e, successivamente, un documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost., delineando un quadro di priorità strategiche per la Regione (DGR n. 3487 del 7.11.2006).

Entrambe le deliberazioni sono state trasmesse al Consiglio Regionale (il primo documento è stato inviato anche al Presidente del Consiglio dei Ministri)

- il Consiglio Regionale nella seduta del 13.11.2006 ha approvato un ordine del giorno con cui, dopo aver considerata necessaria *“un'attività coordinata e continuativa tra Consiglio Regionale e Presidente della Giunta e della Regione per la più ampia e urgente attivazione della II parte – Titolo V”* della Costituzione, ha impegnato le Commissioni Consiliari a sviluppare gli indirizzi dettati dall'Assemblea per la piena realizzazione dell'autonomia regionale
- in seno alla II Commissione Consiliare “Affari Istituzionali” è stato quindi istituito un Gruppo misto tecnico – politico, con la partecipazione di rappresentanti sia della Giunta che del Consiglio
- in data 3.4.2007 il Consiglio Regionale lombardo ha approvato una Risoluzione, predisposta dal Gruppo di lavoro misto Giunta – Consiglio e licenziata dalla II Commissione Consiliare in data 27.3.2007, che impegna “il Presidente della Giunta Regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione” con riferimento ai seguenti ambiti di materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela dei beni culturali, organizzazione della giustizia di pace, organizzazione sanitaria, ordinamento della comunicazione, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, università



(programmazione dell'offerta formativa e delle sedi), cooperazione transfrontaliera, sistema bancario regionale (casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale).

Al riguardo va evidenziato, da un lato, che il provvedimento approvato dal Consiglio Regionale della Lombardia ha un ambito molto esteso di applicazione (originariamente sia la Giunta Regionale, sia la II Commissione Consiliare avevano individuato un più ristretto numero di materie), dall'altro lato, che per ogni ambito indicato vi è solo un'indicazione di massima delle competenze da rivendicare, essendo rinviata al confronto con il Governo l'individuazione concreta delle funzioni legislative ed amministrative da acquisire.

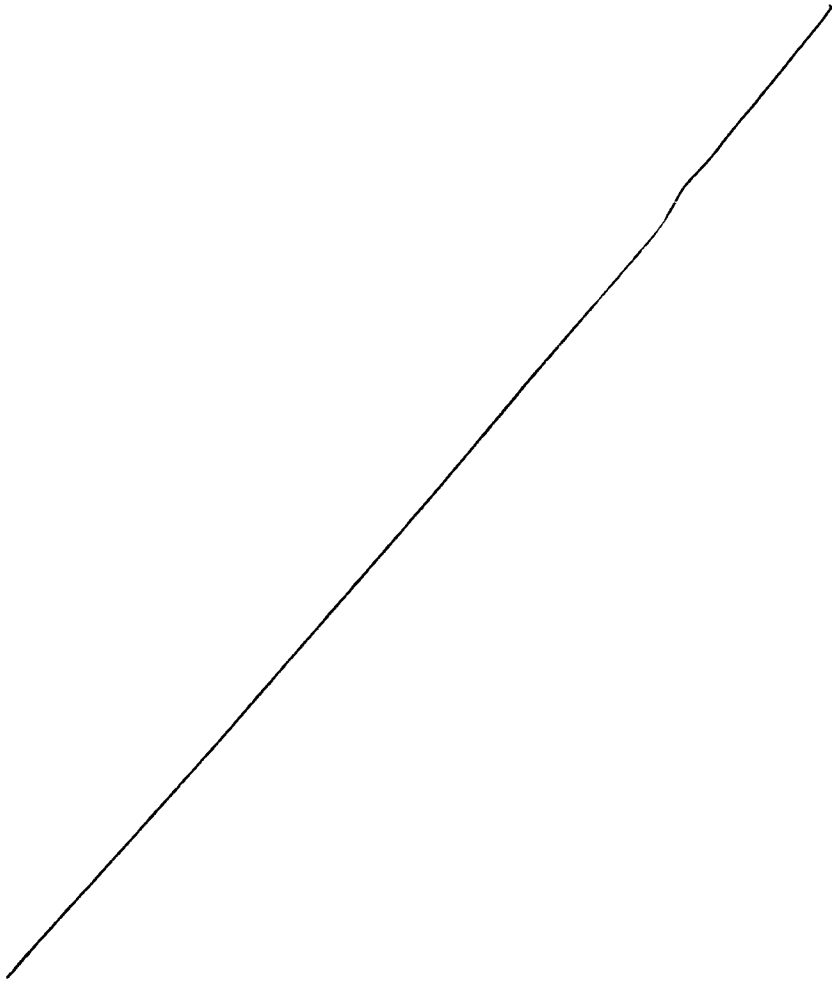
Non risultano ancora avviate le trattative con il Governo.

Con riferimento invece alla **Regione Piemonte**, gli atti posti in essere al fine di individuare gli ambiti oggetto della richiesta di ulteriori forme di autonomia possono essere così riassunti:

- il primo documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione è stato approvato dal Consiglio Regionale (DCR n. 208 del 25.9.2006) e detto atto è stato poi inviato al Presidente della Giunta Regionale e al Presidente del Consiglio dei Ministri
- in data 31.10.2006 il Presidente della Regione ha presentato in Consiglio Regionale un documento di prime riflessioni in ordine al percorso da intraprendere per giungere al riconoscimento di un regionalismo differenziato, e di seguito si è svolta in Aula un'ampia discussione sul tema
- in particolare, il dibattito in Aula ha portato all'indicazione di alcune materie da esaminare in via prioritaria: ambiente, tutela e valorizzazione dei beni culturali, ricerca e innovazione, rapporti con l'Università.



Il Consiglio ha quindi affidato all'VIII Commissione Consiliare l'incarico di definire, attraverso un ampio confronto, le linee di una possibile proposta di riforma. La questione è ancora all'esame dell'VIII Commissione Consiliare.





4. NOTA METODOLOGICA

Con DGR n. 3255 del 24.10.2006 è stato avviato il percorso per il riconoscimento alla Regione del Veneto di ulteriori forme e condizioni di autonomia, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, nel demandare ad un successivo provvedimento l'individuazione dei settori di interesse da inserire nella piattaforma di proposte da presentare allo Stato per chiedere un rafforzamento delle competenze regionali, la deliberazione ha individuato alcune materie d'interesse prioritario da esaminare, quali in particolare:

- istruzione
- tutela della salute
- tutela e valorizzazione dei beni culturali
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- potere estero della Regione
- organizzazione della giustizia di pace.

La deliberazione è stata inviata al Consiglio Regionale ed al Presidente del Consiglio dei Ministri ed è stata illustrata alla I Commissione Consiliare e alla Commissione speciale per la devoluzione amministrativa, il federalismo fiscale e l'autonomia montana, nella seduta congiunta del 28.11.2006.

Al fine di consentire l'avvio della procedura volta all'acquisizione in capo alla Regione di competenze rafforzate ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, le competenti Strutture, sulla base delle indicazioni della Giunta Regionale, hanno svolto una specifica attività di analisi e di studio, al precipuo fine di:

- individuare le materie in cui chiedere allo Stato di riconoscere alla Regione una maggiore autonomia, ampliando altresì l'indagine e includendo altre materie che presentano una particolare rilevanza per lo sviluppo socio-economico del territorio
- con riferimento alle materie già individuate come prioritarie dalla DGR n. 3255 del 24.10.2006, approfondire l'analisi, individuando le principali competenze



legislative ed amministrative che, materia per materia, potrebbero più efficacemente essere svolte a livello regionale.

La Segreteria Generale della Programmazione ha svolto un'attività di coordinamento delle Strutture regionali, mediante una serie di riunioni con le Segreterie regionali competenti per area, per giungere alla formulazione di specifiche proposte in ordine agli ulteriori poteri legislativi ed amministrativi che potranno costituire oggetto di richiesta di maggiore autonomia. I risultati dell'attività svolta sono stati riassunti ed elaborati nel presente Documento tecnico.

Il Documento individua anzitutto le materie in cui potrà essere richiesta allo Stato l'acquisizione di ulteriori competenze: oltre alle materie già indicate come d'interesse prioritario dalla Giunta Regionale, sono stati indicati anche altri ambiti in cui la Regione, più vicina al contesto socio-economico veneto, può assicurare una più efficace ed efficiente risposta alle esigenze dei cittadini e delle imprese venete.

Alla luce dell'analisi svolta, in particolare, sono state individuate le seguenti materie che potranno costituire oggetto di trattativa con il Governo al fine di ottenere un potenziamento dell'autonomia del Veneto:

- istruzione
- tutela della salute
- tutela e valorizzazione dei beni culturali
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- potere estero della Regione
- organizzazione della giustizia di pace
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- ordinamento della comunicazione
- previdenza complementare e integrativa
- protezione civile
- infrastrutture
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario.



Con riferimento a ciascuna delle materie individuate è stata predisposta una scheda in cui sono sintetizzati l'attuale quadro delle competenze dello Stato e della Regione, sulla base dell'articolo 117 della Costituzione, e le prospettive di rafforzamento dell'autonomia regionale.

Con riferimento invece alle sole materie già individuate come di prioritario interesse dalla Giunta Regionale, è stata svolta un'attività di studio ed approfondimento, volta principalmente ad individuare le specifiche competenze legislative ed amministrative che potranno essere acquisite in capo alla Regione.

Detta attività riguarderà successivamente anche le altre materie indicate nel Documento, in relazione alle quali la Regione intende acquisire ulteriori competenze.

In particolare, con riferimento a ciascuna delle materie d'interesse prioritario:

- 1) sono stati approfonditi i confini della rispettiva potestà legislativa tra Stato e Regione, mediante l'esame delle più recenti pronunce della Corte Costituzionale
- 2) sono state analizzate le leggi statali e regionali vigenti, al fine di verificare l'attuale allocazione delle funzioni amministrative in capo allo Stato, alla Regione o agli altri Enti operanti sul territorio.

Delineato così il quadro giuridico di riferimento, si è proceduto ad individuare le competenze che la Regione potrebbe 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.

In particolare, il Documento contiene, per ciascuna delle materie già indicate d'interesse prioritario dalla Giunta Regionale:

- una scheda in cui sono sintetizzate le proposte che la Regione del Veneto potrà avanzare al Governo in sede di avvio delle trattative per la definizione dell'intesa



- una sezione in cui viene inquadrata giuridicamente la materia oggetto di approfondimento, con particolare riferimento all'analisi dell'attuale ripartizione delle competenze tra Stato e Regione e dei possibili ambiti di sovrapposizione, anche sulla base dei principali orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale
- una sezione in cui è individuata la strategia che la Regione potrà porre in essere mediante l'acquisizione di nuove competenze in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, divisa in due parti:
 - nella prima, sono evidenziati il contesto in cui tale strategia va ad inserirsi e le motivazioni che conducono a richiedere una maggiore autonomia in capo alla Regione nel settore considerato
 - nella seconda, sono indicate, in via analitica, le singole competenze legislative ed amministrative che potranno essere oggetto di richiesta
- un quadro normativo delle leggi dello Stato richiamate dalle proposte, che attualmente disciplinano gli ambiti in cui si propone di acquisire maggiore autonomia.

Sono poi raccolti in un secondo documento (allegato al Documento tecnico) i risultati degli approfondimenti e degli studi compiuti al fine di supportare giuridicamente le proposte da presentare allo Stato; in particolare detto Documento contiene:

- una sezione in cui è sintetizzato il contenuto delle principali sentenze della Corte Costituzionale intervenute nelle materie oggetto di approfondimento a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, nonché un elenco delle principali leggi statali e regionali che disciplinano dette materie
- una sezione in cui è illustrato l'attuale assetto delle competenze amministrative, secondo la legislazione statale e regionale, mediante la predisposizione di analitiche schede in cui è indicato l'Ente titolare di ciascuna funzione amministrativa secondo la normativa vigente: Stato, Regione, Province, Comuni, e altri Enti operanti sul territorio.



5. SCHEDE DELLE MATERIE DA NEGOZIARE

1. ISTRUZIONE

- Legislazione esclusiva dello Stato: art. 117, c. 2, lett. n), Cost. *“norme generali sull’istruzione”*
- Legislazione concorrente : art. 117, c. 3, Cost.. *“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche”*

In materia di Istruzione allo Stato spetta, oltre al potere di fissare i principi fondamentali – ai sensi dell’117, terzo comma, Cost. – anche una potestà legislativa esclusiva limitatamente alle “norme generali” sull’istruzione, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, Cost..

La disciplina degli studi universitari, secondo quanto affermato anche dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, pur attenendo alla materia “istruzione” è regolata anche dall’art. 33, ultimo comma, della Costituzione, ai sensi del quale *“Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.”*

Già due Regioni a Statuto speciale (Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta) hanno disciplinato in via autonoma il proprio sistema educativo/formativo (rispettivamente a livello provinciale e regionale).

Il Veneto richiede una maggiore autonomia regionale in tema di istruzione, scolastica e universitaria, ritenendo che l’acquisizione di competenze rafforzate in questa materia, potrà consentire alla Regione di realizzare, nell’ambito del proprio territorio, un sistema educativo/formativo che, tenendo conto delle specifiche vocazioni del sistema economico/sociale veneto, preveda percorsi organici orientati all’eccellenza formativa e alla creazione di professionalità richieste dal mondo del lavoro.

In particolare, la Regione chiede di acquisire sia competenza legislativa in ordine alle norme generali sull’istruzione più direttamente incidenti sul sistema regionale (età minima di accesso, tempi di attuazione del diritto/dovere di istruzione, percorsi integrati



di istruzione/formazione, piani di studio), sia competenza legislativa esclusiva in ordine alle funzioni già delegate dalla Riforma Bassanini (programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa integrata, contributi alle scuole paritarie). Essenziale per l'acquisizione di effettiva autonomia è inoltre l'acquisizione di competenze legislative ed amministrative relative al personale della scuola, nonché alle risorse attualmente gestite ancora dallo Stato.

La Regione intende inoltre acquisire un ruolo di rilievo con riferimento alla programmazione universitaria, ed in particolare all'istituzione dei corsi di studio e alla valutazione del sistema universitario veneto.

Resta fermo il rispetto dei livelli essenziali di prestazioni da garantire sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, oltre alla competenza statale in ordine alla spendibilità a livello nazionale delle competenze ed al riconoscimento dei crediti formativi.



2. TUTELA DELLA SALUTE

- Legislazione esclusiva dello Stato: art. 117, c. 2, lett. m), Cost. "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*"
- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3, Cost.. "*tutela della salute*"

In materia di sanità, il nuovo assetto costituzionale, conseguente alla Riforma del Titolo V, attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lettera m), mentre gli ambiti attinenti alla tutela della salute rientrano nella potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3). Il Sistema Socio-Sanitario della Regione del Veneto necessita, in rapporto alle potenzialità di *governance* reale ed al mutato contesto socio-economico, di specifica autonomia programmatica e gestionale, per avviare importanti e decisivi interventi di manutenzione evolutiva e di riorientamento della *governance* del sistema che si vuole stabilmente fondato su di un'accentuata integrazione ospedale-territorio, con una caratterizzazione marcata di quest'ultimo nella visione evolutiva dei prossimi anni.

L'art. 116 della Costituzione, prevedendo che in tutte le materie di competenza legislativa concorrente possano essere attribuite alle Regioni ordinarie forme e condizioni particolari di autonomia, costituisce lo strumento di cui dispongono ad oggi le Regioni per attuare il c.d. "federalismo differenziato" o "asimmetrico" con il riconoscimento alle Regioni ordinarie di competenze rafforzate in considerazione dei bisogni e delle specificità territoriali.

Con la svolta federalista la Regione del Veneto richiede competenze rafforzate in tema di programmazione e gestione delle risorse accompagnata da maggiore autonomia nella disciplina dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi del Sistema Sanitario Regionale.



~~[Redacted content]~~



3. TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

- Legislazione esclusiva dello Stato: art. 117, c. 2, lett. s), Cost. *“tutela [dell’ambiente, dell’ecosistema e] dei beni culturali”*
- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3, Cost. *“valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”*

Nel settore dei beni culturali la riforma del Titolo V della Costituzione ha rimarcato la distinzione tra “tutela” e “valorizzazione”, riconducendo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la “tutela [...] dei beni culturali” (art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione) e attribuendo alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia della “valorizzazione dei beni culturali [e ambientali] e promozione e organizzazione di attività culturali” (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina delle funzioni e delle attività di valorizzazione spetta alla Regione in virtù dell’applicazione del “principio dominicale”, pertanto le competenze regionali in tale materia sono esercitate con riferimento ai beni culturali non appartenenti allo Stato. La Corte costituzionale (v. sentenza 28 marzo 2003, n. 94) ha affermato, quanto alla distinzione fra tutela e valorizzazione, che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato innanzitutto l’attività di individuazione della categoria dei beni culturali, cui consegue l’apposizione sugli stessi di uno speciale vincolo e la loro soggezione al particolare regime giuridico previsto dal cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio; la nozione di tutela, inoltre, deve ritenersi comprensiva anche di quelle attività fondamentali (ad esempio l’attività di restauro) comunque volte all’esaltazione dei caratteri storico-artistici intrinseci del bene e non semplicemente finalizzate ad una valorizzazione dello stesso in termini di fruizione.

La Regione del Veneto chiede di acquisire una potestà legislativa concorrente in materia di tutela dei beni culturali e il conferimento di maggiori funzioni amministrative di tutela, conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale locale.

Le richieste di maggiore autonomia hanno ad oggetto, in particolare, maggiori competenze esercitabili nel settore dei beni librari e archivistici, attraverso una propria Soprintendenza regionale; l’assegnazione del potere di stabilire profili professionali e



riconoscere figure e competenze nell'ambito bibliotecario e archivistico; l'attribuzione di competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni appartenenti al patrimonio storico della Prima guerra mondiale, di cui il territorio regionale è particolarmente ricco.



4. RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA E SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI

- Legislazione concorrente : art. 117, c. 3, Cost.. *“ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi”*

La materia della ricerca scientifica e tecnologia è attribuita alla competenza concorrente delle Regioni – ai sensi dell'117, terzo comma, Cost - per cui allo Stato spetta unicamente il potere di fissare i principi fondamentali, essendo invece riservata al livello regionale la disciplina del sostegno alla ricerca.

Tuttavia, secondo l'orientamento più volte espresso dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 423/2004, n. 31/2005, n. 133/2006), la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia” ma anche un “valore” costituzionalmente protetto a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. Lo Stato conserva pertanto la competenza a disciplinare la ricerca scientifica:

- relativamente allo svolgimento dell'attività di ricerca presso le strutture universitarie, in forza della riserva di legge statale nella disciplina dei limiti dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost., u.c.)
- nel caso in cui la ricerca sia connessa all'esercizio di competenze nelle materie rimaste in capo allo Stato
- tutte le volte in cui la ricerca rivesta un interesse unitario di carattere nazionale (in base al principio di sussidiarietà).

Il Veneto richiede una maggiore autonomia regionale in tema di ricerca scientifica e sostegno all'innovazione tecnologica, con riferimento in particolare alla ricerca applicata alla produzione di beni e servizi (ricerca industriale e attività di sviluppo sperimentale), ritenendo che l'acquisizione di competenze rafforzate in questa materia consentirà alla Regione di prevedere ed attuare misure di sostegno alla ricerca coerenti con la programmazione regionale, in un quadro complessivo di azioni poste in essere a sostegno dello sviluppo socio- economico del territorio e rispondenti alle esigenze espresse dal territorio stesso.



[The content of this page is completely redacted with a diagonal line.]



5. POTERE ESTERO

- Legislazione esclusiva dello Stato: art. 117, c. 2, lett. a), Cost. "*politica estera e rapporti internazionali dello Stato*"
- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3, Cost.. "*rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*"

La materia della politica estera e dei rapporti internazionali è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre sono attribuiti alla competenza concorrente della Regione i rapporti internazionali e con l'Unione Europea. Lo stesso articolo 117 al nono comma riconosce alle Regioni, nelle materie di propria competenza (quindi sia concorrente che esclusiva), il potere di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Nonostante il maggior favore per le Regioni mostrato dal legislatore costituzionale, il legislatore statale con la legge n. 131/2003 (c.d. La Loggia) ha ristretto notevolmente l'ambito del potere estero delle Regioni, inserendo nel procedimento pesanti interventi dello Stato. Ma il Veneto oggi, anche a seguito dell'allargamento con l'ingresso di nuovi Paesi, è ormai una Regione centrale della nuova Europa, un'area in cui l'importanza della collaborazione con le Regioni e gli Stati confinanti è divenuta fondamentale. Per la stipula di accordi e intese è invece ancora prevista una procedura gravosa, lunga e che non garantisce sempre il raggiungimento dell'obiettivo. Anche nella stipula delle intese e degli accordi previsti dalla Convenzione di Madrid del 1980 la Regione continua a subire pesanti limitazioni. Inoltre la mancata ratifica da parte dello Stato del Primo Protocollo aggiuntivo a detta Convenzione ancora oggi non permette alla Regione di giungere alla costituzione di organismi con personalità giuridica – quale l'Euroregione – con le Regioni appartenenti a Stati confinanti, se previamente lo Stato italiano non ha concluso accordi con detti Stati.

Infine altre limitazioni deve subire la Regione nell'attuazione della cooperazione decentrata allo sviluppo, nonostante le iniziative che continua a realizzare pur in un quadro poco chiaro di competenze, anche dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 211 del 2006. Secondo la Corte la cooperazione allo sviluppo rientra nella politica



estera, quindi nella competenza esclusiva dello Stato, dimenticando l'attività svolta negli anni dalle Regioni.

La richiesta di maggiori poteri da parte della Regione Veneto, vuole essere allora un riconoscimento del proprio ruolo politico ed economico nonché della capacità dimostrata di saper svolgere attività di collaborazione anche con altri Stati e Regioni che guardano all'abbattimento delle barriere culturali, sociali e linguistiche ancora oggi esistenti tra le popolazioni che richiedono interventi volti alla integrazione e allo sviluppo delle zone di confine.



6. GIUSTIZIA DI PACE

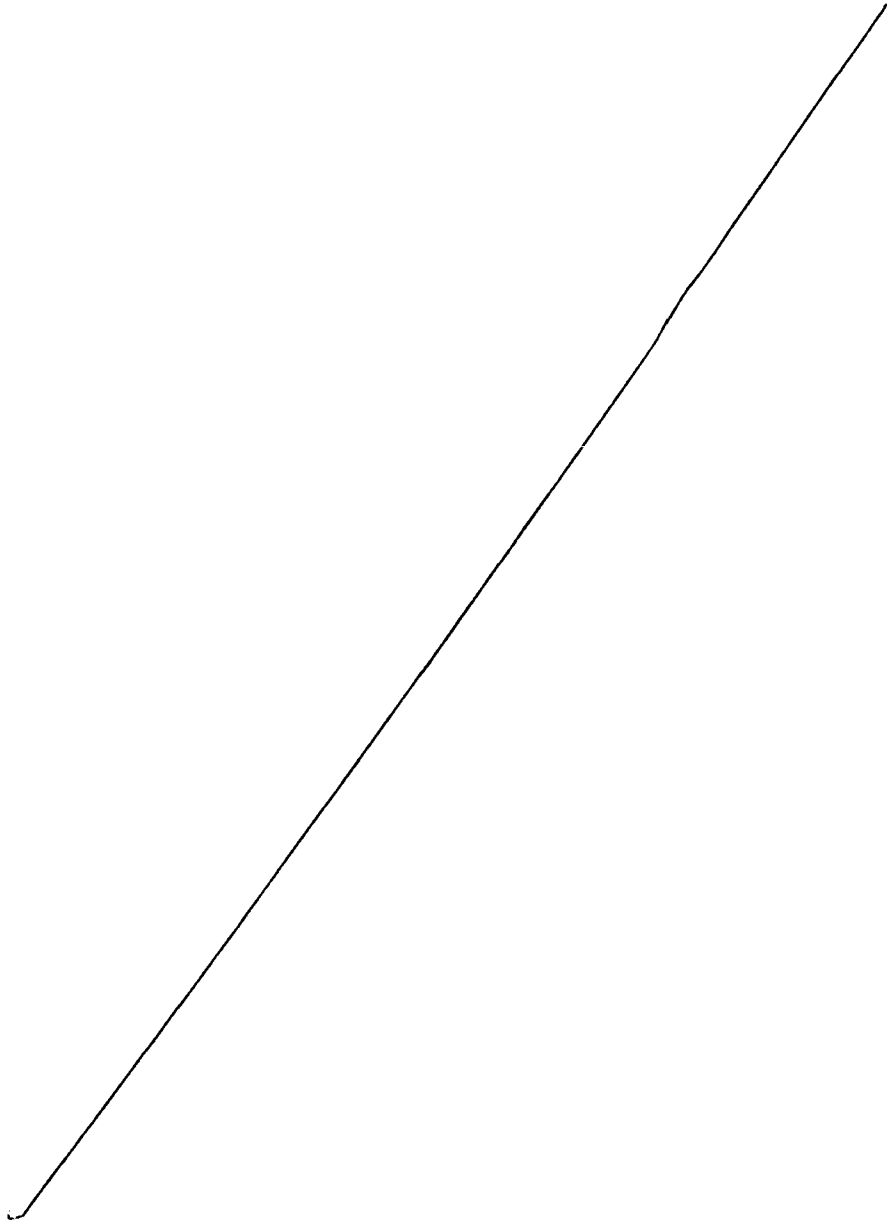
- Legislazione esclusiva dello Stato: art. 117, c. 2, lett. 1), Cost. "*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*" nel cui ambito è ricompresa "*la giustizia di pace*"

La materia della "giustizia di pace" è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, salva la possibilità riconosciuta alle Regioni dall'art. 116, terzo comma della Cost. di rivendicare, "*limitatamente all'organizzazione...*", margini di maggiore autonomia sia amministrativa che legislativa.

Oggi, solamente due Regioni a Statuto speciale (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) hanno disciplinato la materia della giustizia di pace esercitando la speciale autonomia riconosciuta loro dagli statuti.

La Regione del Veneto, ricorrendo al meccanismo previsto dall'art. 116 terzo comma della Cost., richiede una maggiore autonomia regionale in tema di giustizia di pace, ritenendo che l'acquisizione di competenze rafforzate in questa materia potrà rispondere alle esigenze dei cittadini di maggiore celerità ed efficienza nel campo dell'amministrazione della giustizia.

Il percorso attuativo della norma costituzionale citata, potrà concretizzarsi con il mantenimento in capo allo Stato della potestà di fissare i principi fondamentali e con l'attribuzione, invece, alla Regione di maggiori poteri legislativi ed amministrativi relativamente all'organizzazione, segnatamente agli aspetti concernenti la selezione, nomina e formazione dei giudici, la dislocazione degli uffici, gli organici, e la gestione del personale amministrativo.





7. TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA

- Legislazione esclusiva dello Stato: art. 117, c. 2, lett. s), Cost. "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema [e dei beni culturali]*"
- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3, Cost. "*valorizzazione dei beni ambientali...*"

L'orientamento ormai consolidato della Corte Costituzionale ha escluso che la tutela dell'ambiente possa essere qualificata come una materia in senso stretto, intesa quale sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, configurandosi invece come un **valore** costituzionalmente protetto, una sorta di materia "trasversale" che si interseca con competenze diverse, anche regionali, "*spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*".

Nell'ultimo periodo è emersa una forte tendenza accentratrice da parte dello Stato: con il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "*Norme in materia ambientale*", sono state riservate in capo allo Stato competenze legislative ed amministrative che erano già state conferite alle Regioni in attuazione della Riforma Bassanini (va peraltro evidenziato che detto Decreto è in fase di revisione e che la Regione si sta attivando, anche presso le competenti sedi di concertazione - Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Unificata - al fine di giungere ad nuova ripartizione di competenze).

In questo quadro, appare necessario riaffermare con forza il ruolo della Regione nella programmazione e nell'attuazione delle politiche volte alla tutela e salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema regionale, adeguando il complesso degli interventi alle esigenze e peculiarità delle diverse zone del territorio veneto: sono presenti in ambito regionale diversi "ecosistemi" (marino, montano, collinare, fluviale, lagunare, lacuale) in rapporto ai quali è fondamentale che la Regione possa determinare le priorità di azione, individuando le aree ad elevato rischio di crisi ambientale e coordinando gli interventi programmati.

Pur nel rispetto delle macro-scelte dello Stato in ordine alla definizione e al perseguimento degli equilibri ecologici, la Regione chiede l'acquisizione di rafforzate competenze legislative ed amministrative in materia, anche con riferimento:



- alla disciplina relativa al controllo degli inquinamenti ambientali ed alla protezione e tutela delle risorse naturali
- alla disciplina degli istituti e strumenti finalizzati a garantire il rispetto dell'ambiente, quali la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) anche con riferimento ai procedimenti relativi ad impianti strategici situati nel territorio veneto
- alla disciplina dell'informazione ambientale
- alla disciplina dell'elettromagnetismo
- alla disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante
- alla disciplina di tutti gli aspetti attinenti alla salvaguardia degli equilibri ecologici che si incrociano con scelte attinenti al governo del territorio.



8. ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE

- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3, Cost. "*ordinamento della comunicazione*"

La riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto la materia "ordinamento della comunicazione" tra quelle assegnate dall'art. 117, terzo comma, alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni.

Tale locuzione, pur nella difficoltà di pervenire ad una interpretazione precisa ed univoca, può essere innanzitutto ricondotta - in applicazione del criterio interpretativo "storico-normativo" che individua il significato delle materie sulla base della normazione vigente all'epoca dell'intervento del legislatore - alla materia oggetto di disciplina da parte della Legge 31 luglio 1997, n. 249 (recante "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e televisivo"), e può pertanto ritenersi riferita principalmente al settore delle telecomunicazioni e a quello radiotelevisivo.

In via generale, comunque, lo scenario normativo dei "mezzi di comunicazione" si arricchisce delle discipline proprie dell'editoria e della stampa, delle poste e della comunicazione elettronica, presentandosi in continua evoluzione, oltre che per i continui progressi tecnologici, anche per via dei recenti interventi comunitari.

La Regione del Veneto intende rafforzare il proprio ruolo istituzionale di legislatore della materia, rivendicando maggiori spazi di intervento nel sistema della comunicazione di livello regionale, allo scopo di avvicinare ulteriormente detto sistema ai cittadini e valorizzare in tal modo il territorio, nella piena consapevolezza di tutte le implicazioni che comunque derivano dalla necessaria applicazione della normativa comunitaria di settore.

La Regione del Veneto ha innanzitutto interesse a rivendicare una posizione di primo piano nella programmazione e disciplina dei contenuti delle trasmissioni radiotelevisive in ambito regionale, attraverso il pieno riconoscimento del valore strategico della stipulazione di appositi contratti di servizio regionale con la RAI, concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione (come previsto dall'art. 46, D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177, "Testo Unico della radiotelevisione"), allo scopo di garantire tanto



le informazioni utili su servizi ed opportunità offerte dalle Istituzioni e disponibili sul territorio, quanto una adeguata valorizzazione della cultura, delle tradizioni e delle ricchezze naturali della Regione.

La Regione si propone altresì di valorizzare, in particolare, ruolo e funzioni del Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM.), istituito e disciplinato con legge regionale 10 agosto 2001, n. 18, in attuazione della citata legge n. 249/1997; a tale organo regionale di consulenza, gestione e controllo - che oggi è, al tempo stesso, emanazione funzionale dell'Autorità statale per le garanzie nelle comunicazioni - si chiede di vedere riconosciute funzioni, da svolgere a livello locale, maggiormente incisive e non più mere deleghe di esclusivo carattere tecnico-operativo e gestionale, come attualmente previsto.



9. PREVIDENZA COMPLEMENTARE ED INTEGRATIVA

- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3 Cost. *“previdenza complementare ed integrativa”*

La recente riforma costituzionale riconosce al comma terzo dell'art. 117 la competenza concorrente delle Regioni in materia di “previdenza complementare ed integrativa”.

Il nuovo assetto delle competenze legislative in materia, che vede l'intervento ormai non solo da parte dello Stato ma anche delle Regioni, ha aperto nuovi scenari e importanti prospettive per le Regioni stesse sul tema della promozione della previdenza complementare per i propri cittadini.

Lo Stato è intervenuto a disciplinare il settore con le recenti disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 252/2005 *“Disciplina delle forme pensionistiche complementari”*.

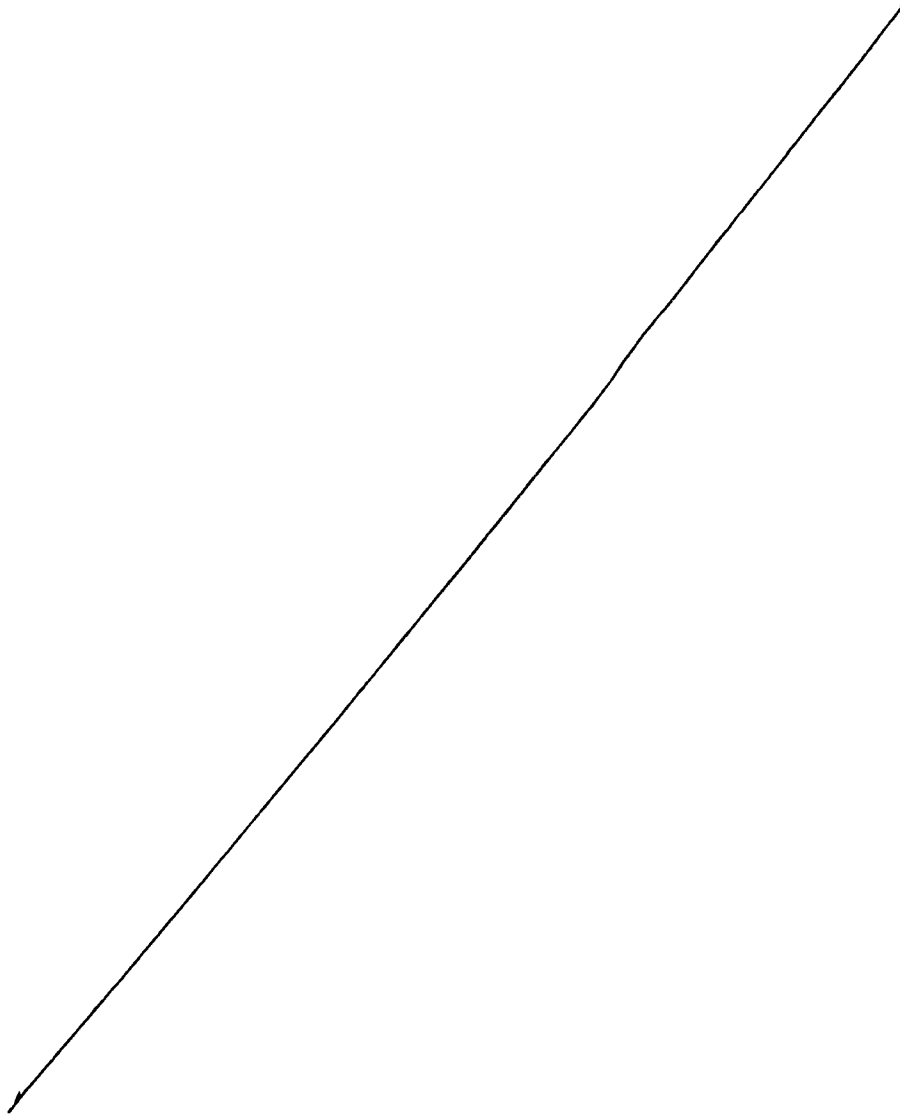
La Regione del Veneto con L.R. n. 10/2007 *“Norme per la promozione della previdenza complementare nel Veneto”* ha già individuato una serie di interventi miranti a promuovere la diffusione nel proprio territorio di quella “cultura previdenziale” la cui carenza ha costituito uno dei principali limiti alla diffusione della previdenza complementare in Italia.

Ma la Regione del Veneto necessita di acquisire nuove competenze.

Il riconoscimento ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione di maggiore autonomia in questo ambito, sempre in un'ottica di garanzia e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, costituirà una grande opportunità per la Regione di creare trattamenti previdenziali nuovi e più adeguati alle esigenze dei cittadini veneti.

Ciò tenuto conto che l'area veneta è caratterizzata da una presenza di imprese di piccole e medie dimensioni.

Si fa riferimento in particolare a possibili richieste da negoziare con lo Stato con riguardo all'incentivazione di fondi pensione negoziali, alla creazione di fondi pensione a carattere regionale, alla previdenza di interventi di sostegno e garanzia.





10. PROTEZIONE CIVILE

- Legislazione concorrente: art. 177, c. 3 Cost. "*protezione civile*"

La materia "protezione civile" può essere definita come l'insieme di tutte le misure ed attività che garantiscono il soccorso, la sopravvivenza, l'assistenza alle persone e la difesa dei beni, in occasione di eventi calamitosi di origine naturale o dovuti a comportamenti umani.

Prima della riforma costituzionale n. 3 del 2001, la materia rientrava formalmente tra quelle materie su cui lo Stato esercitava la propria competenza legislativa, demandando alle Regioni il potere di darvi attuazione.

La riforma del 2001 nel novellato art. 117 ha incluso la "protezione civile" tra le materie di competenza legislativa concorrente, rispetto alle quali cioè, le Regioni hanno potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Il sistema di protezione civile vede coinvolti molteplici soggetti istituzionali Stato, Regioni, enti locali supportati nell'esercizio delle loro funzioni da altrettante strutture operative quali Vigili del fuoco, Corpo forestale dello Stato, Capitanerie di porto, volontariato croce rossa italiana.

Con l'acquisizione di maggiori ambiti di autonomia ai sensi dell'art. 116 cost. la Regione potrà disciplinare autonomamente talune delle predette strutture operative prevedendone la "regionalizzazione".

La Regione potrà altresì dettare una disciplina che preveda, anche in deroga all'attuale assetto delle competenze, l'attribuzione di un potere di ordinanza in capo al Presidente della Giunta regionale qualora ciò sia necessario per fronteggiare gli eventi calamitosi di cui all'art. 2 comma 1 lett. b) della legge n. 225 del 1992 "Istituzione del servizio nazionale della protezione civile".

Con riferimento a questo specifico aspetto la Corte Costituzionale, con sentenza n. 327 del 16 ottobre 2003, ha affermato per quanto riguarda la disciplina relativa all'emergenza che è "stata prevista una competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della legge 225 del 1992; queste



ipotesi nelle quali è previsto l'intervento dello Stato riguardano il soccorso alle comunità colpite, solo qualora l'intensità degli eventi calamitosi sia tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali".

Con tale affermazione la Corte ha espresso quindi un principio di notevole interesse riconoscendo al Presidente della Giunta Regionale i poteri di autorità di Protezione civile, che tuttavia ancora oggi non sono riconosciuti.



11. INFRASTRUTTURE

- Legislazione concorrente: art. 117, c. 3, Cost. *“porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione”*

Nel nuovo contesto di sviluppo economico e di rapida evoluzione del sistema industriale che ha radicalmente trasformato l'esigenza di ampliamento delle infrastrutture regionali, la Regione del Veneto ritiene necessario l'adeguamento anche degli strumenti normativi nel senso di acquisire una più ampia autonomia legislativa e amministrativa che garantisca maggiore efficacia degli interventi nel settore delle c.d. infrastrutture.

Ciò al fine di assicurare l'adeguamento ad un modello economico che rimanga competitivo in un scenario internazionale in costante mutamento.

La competenza legislativa rafforzata è finalizzata, in via prioritaria, a rimuovere ogni ostacolo limitativo della competitività delle imprese venete mediante la programmazione di nuove infrastrutture per il trasporto stradale, ferroviario e marittimo che ne promuovano il ruolo in ambito europeo e che favoriscano la mobilità di uomini e merci riducendo i costi a carico della collettività.

Ad analogo scopo deve tendere l'intervento legislativo regionale per favorire l'utilizzo e lo sviluppo di “infrastrutture immateriali” efficienti ed innovative affinché cittadini e imprese possano scambiare informazioni complesse, creare e ricevere servizi evoluti, nonché comunicare in modo più efficiente e continuativo con le strutture della Pubblica Amministrazione.

Per il raggiungimento di tali finalità il Veneto chiede, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ulteriori competenze legislative e amministrative in materia che prevedano in particolare:

- il coinvolgimento nelle attività di programmazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture anche di interesse sopranazionale e nazionale, ricadenti nel proprio territorio;
- il trasferimento delle funzioni di gestione delle reti stradali nazionali comprese nel territorio regionale;



- la ripartizione più chiara delle funzioni fra Stato e Regione nella gestione delle infrastrutture ferroviarie, autostradali, stradali ed aeroportuali;
- la promozione, in particolare, dei modelli di co-gestione Stato-Regione degli aeroporti e porti nazionali presenti sul territorio veneto;
- il completamento del trasferimento alla Regione delle infrastrutture ferroviarie (binari, stazioni ecc.) al fine di assicurare ai cittadini una più elevata qualità dei servizi;



**12. CASSE DI RISPARMIO, CASSE RURALI, AZIENDE DI CREDITO A
CARATTERE REGIONALE; ENTI DI CREDITO FONDIARIO E AGRARIO A
CARATTERE REGIONALE**

- Legislazione concorrente : art. 117, c. 3 Cost. “*casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*”

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato il Titolo V della Cost., sono state introdotte le premesse istituzionali per significativi cambiamenti nella ripartizione di competenze fra lo Stato e le Regioni in materia di politica creditizia, suscettibili, nell'intenzione del legislatore, di indirizzare le dinamiche strutturali del sistema bancario verso assetti coerenti con gli obiettivi di riforma in senso federale dello Stato.

A norma del testo riformato dell'art. 117, spetta allo Stato la potestà legislativa *esclusiva* - nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - in materia di *moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario*.

Sono invece materie di legislazione *concorrente* delle Regioni - salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato - quelle relative alle *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

Con D.Lgs. n. 171/2005 recante “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale” sono stati fissati i principi fondamentali vigenti in materia ed individuate quelle che debbono ritenersi le banche a carattere regionale.

Il “sistema bancario” sopra citato, costituisce uno degli ambiti in cui l'art. 116 terzo comma della Cost. riconosce alle Regioni la possibilità di acquisire forme e condizioni di particolare autonomia.

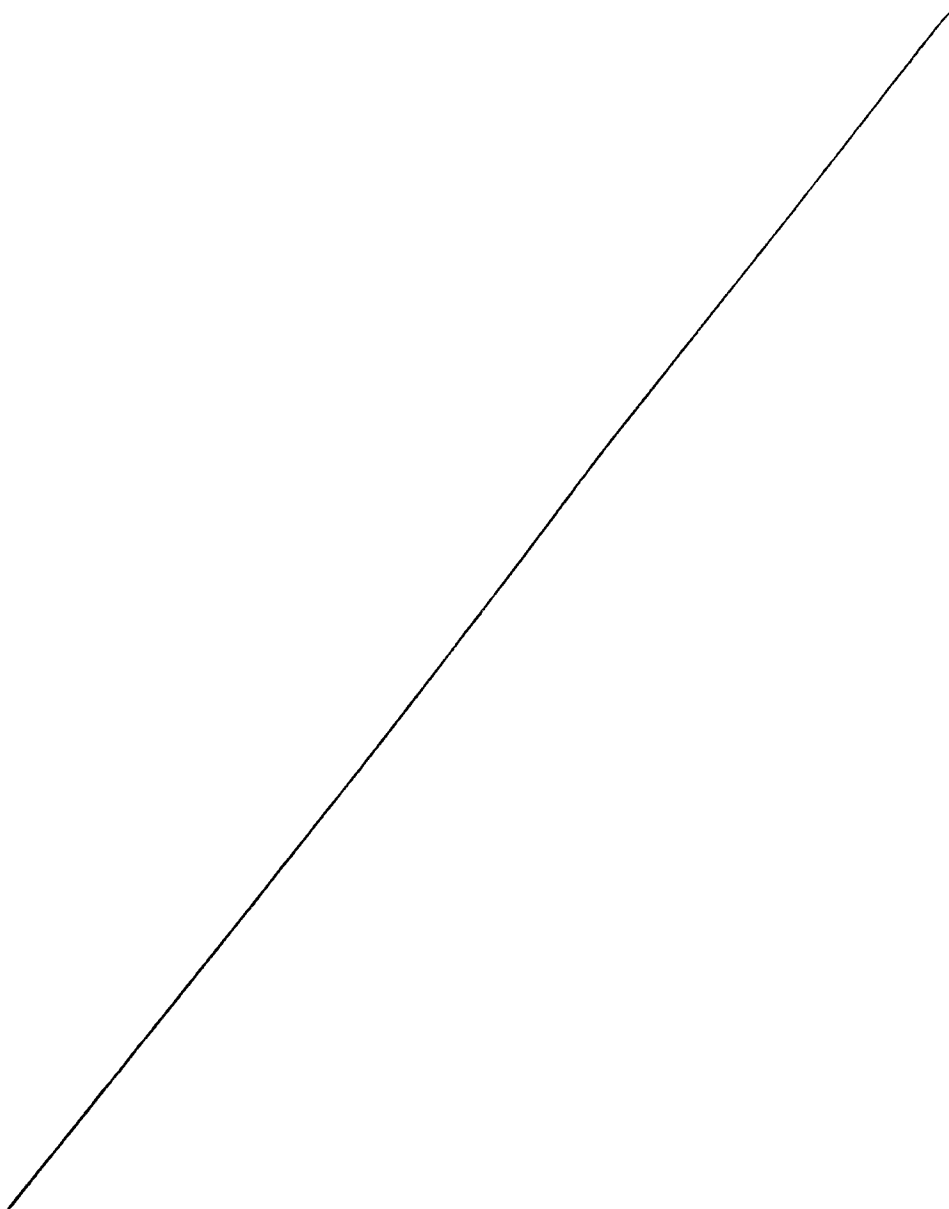


L'attribuzione alla Regione del Veneto di maggiori poteri in materia creditizia si giustifica da un lato in ragione della necessità di adeguare il sistema bancario locale alla realtà economica e produttiva della Regione, dall'altro in un'ottica di promozione e sviluppo dell'imprenditorialità veneta.

Le nuove competenze regionali potranno riguardare l'istituzione, le fusioni, le modifiche statutarie, l'articolazione territoriale delle banche regionali sempre nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato e degli obblighi comunitari.

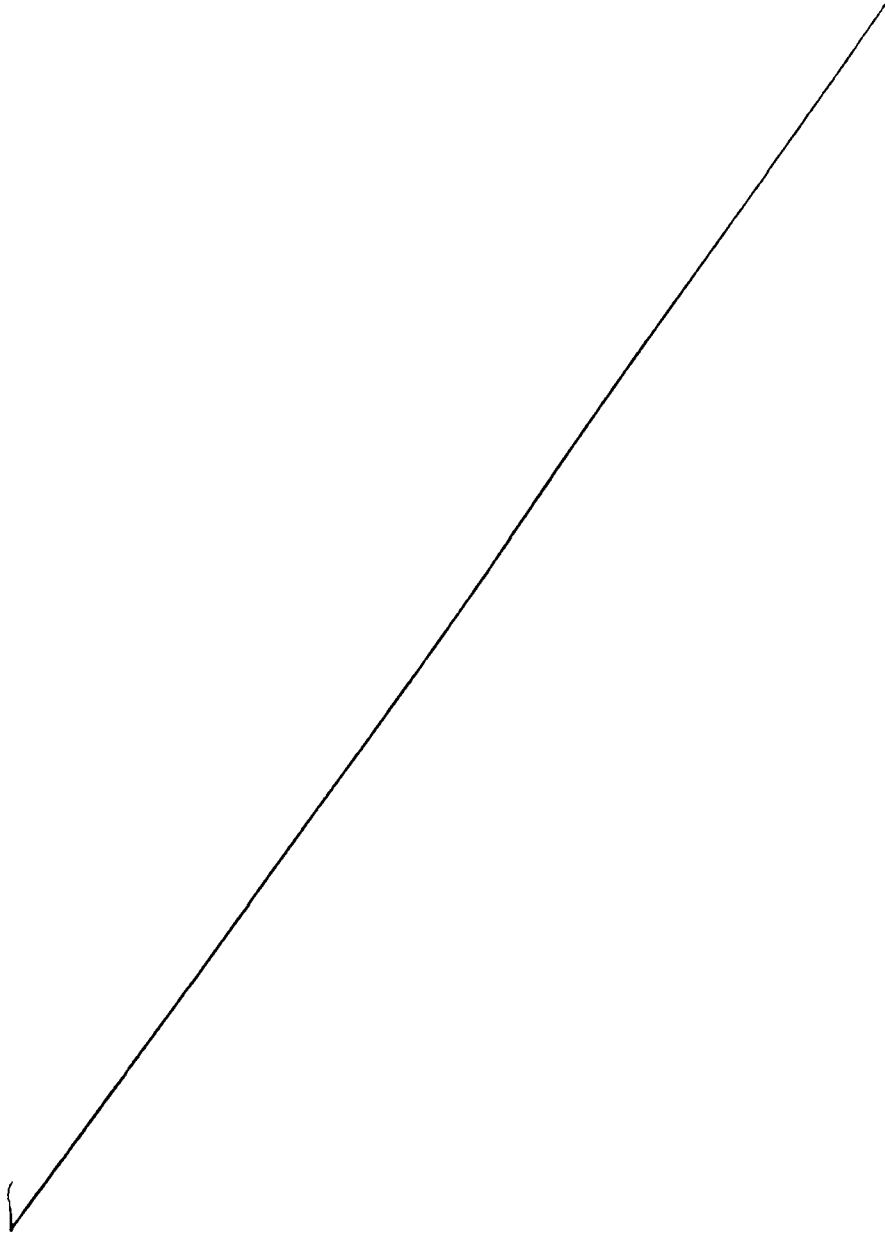


PARTE SPECIALE





Istruzione



SINTESI DELLE PROPOSTE DI MAGGIORE AUTONOMIA
ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

AMBITO	COMPETENZE	legislativa	amministrativa
Norme generali sull'istruzione			
Sistema educativo regionale di istruzione e formazione	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina della vigilanza sull'osservanza del diritto-dovere di istruzione e formazione - disciplina dei tempi di attuazione del diritto-dovere di istruzione e formazione e delle età di accesso al sistema educativo - potenziamento dell'autonomia nella disciplina dei percorsi di istruzione e formazione professionale (istituti tecnico-professionali e poli formativi) - disciplina autonoma di una parte più ampia dei piani di studio (destinata a cultura, tradizioni e identità regionale) 	X	
Valutazione degli apprendimenti e qualità del sistema regionale di istruzione e formazione	- determinazione delle norme generali sulla valutazione del Sistema educativo regionale e degli apprendimenti degli studenti, e costituzione di un Ente regionale di valutazione	X	X
Alternanza scuola - lavoro	- disciplina dei percorsi in alternanza scuola-lavoro, con periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro, ed organizzazione di detti percorsi	X	X
Formazione iniziale dei docenti ai fini dell'accesso all'insegnamento	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina della formazione iniziale dei docenti dei centri di eccellenza per detta formazione - disciplina delle modalità di definizione del fabbisogno regionale di personale ai fini della programmazione delle assunzioni; istituzione e gestione dell'Albo Regionale dei docenti con laurea magistrale o diploma accademico di secondo livello e abilitazione all'insegnamento 	X	X
Istruzione scolastica			
Funzioni di programmazione	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina in via esclusiva della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, ed esercizio delle relative funzioni - disciplina in via esclusiva della programmazione della rete scolastica sul territorio regionale, inclusa la distribuzione del personale tra le Istituzioni scolastiche 	X	X
Scuole paritarie	- disciplina in via esclusiva dei criteri e delle modalità di assegnazione dei contributi per il funzionamento delle scuole paritarie, ed esercizio delle relative funzioni	X	X

Organi collegiali territoriali della scuola Educazione degli Adulti	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina in via esclusiva su costituzione, controllo e vigilanza degli organi collegiali scolastici a livello territoriale - potenziamento dell'autonomia regionale nella disciplina e organizzazione dell'educazione degli adulti 	X	X
Personale del sistema educativo regionale di istruzione e formazione	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina relativa: <ul style="list-style-type: none"> • all'organizzazione e al rapporto di lavoro del personale scolastico (dirigente, docente, amministrativo, tecnico, ecc.), nel rispetto della contrattazione nazionale • alle modalità di definizione della dotazione complessiva del personale, nonché a criteri e parametri per l'assegnazione del personale • alle procedure di accesso del personale docente e amministrativo a tempo indeterminato e determinato - esercizio delle funzioni amministrative connesse alla titolarità e gestione del rapporto organico e di servizio del personale docente ed amministrativo delle Istituzioni scolastiche della Regione - gestione delle risorse finanziarie per il sostegno del Sistema regionale di istruzione e formazione e potere di determinarne autonomamente la ripartizione, previa disciplina di criteri e modalità di concessione (attribuzione risorse finora destinate dallo Stato al Veneto) 	X	X
Gestione delle risorse finanziarie		X	X
Istruzione universitaria			
Programmazione del sistema universitario regionale	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina delle modalità e fasi della programmazione universitaria sul territorio, con particolare riferimento all'istituzione ed all'attivazione dei corsi di studio, ed esercizio delle relative funzioni 	X	X
Valutazione del sistema universitario regionale	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina del sistema di valutazione della qualità delle attività delle Università aventi sede nella Regione, mediante la costituzione di un Ente/Agenzia regionale di valutazione 	X	X
Gestione delle risorse finanziarie	<ul style="list-style-type: none"> - gestione delle risorse finanziarie per il finanziamento delle Università aventi sede nella Regione, e potere di determinarne autonomamente la ripartizione, previa disciplina di criteri e modalità di concessione (attribuzione risorse finora destinate dallo Stato per il finanziamento delle Università venete) 	X	X



ISTRUZIONE

2. RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONE

Il riparto costituzionale delle competenze legislative relative alla materia Istruzione risulta affatto peculiare, in quanto allo Stato spetta, oltre al potere di fissare i principi fondamentali – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – anche una potestà legislativa esclusiva limitatamente alle “norme generali” sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost..

Ne risulta un quadro generale complesso, in base al quale la competenza concorrente regionale è tenuta, nel disciplinare la stessa materia, a rispettare non soltanto i “principi fondamentali” bensì anche le “norme generali” di fonte statale, così che, per tracciare i confini del riparto Stato-Regioni, diventa essenziale dare un significato a queste due espressioni.

La Corte Costituzionale è intervenuta sul punto, precisando che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale.

Esse si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali, i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme più numerose. (Corte Cost. sentenza 15.7.2005, n. 279)

Le norme generali, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, ineriscono ad aspetti quali:

- valore legale dei titoli e criteri di valutazione degli stessi
- indicazione delle finalità di ciascuna scuola e dei livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale (ferma restando la possibilità per ciascuna Regione, e per le singole istituzioni scolastiche, di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza)



- individuazione dei cicli scolastici e disciplina volta alla possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa
- fissazione del limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia, essendo l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica (è comunque opportuno, secondo la Corte, un coinvolgimento delle realtà locali con riferimento alla graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola, mediante l'acquisizione dei pareri in seno alla Conferenza Unificata ed alla Conferenza Stato-Regioni)
- previsione, per la scuola primaria e secondaria, della figura del cosiddetto *tutor* (docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di tutorato degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti)
- disciplina destinata a garantire la libertà d'insegnamento del personale docente
- individuazione dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità nonché disciplina dei diritti e degli obblighi delle scuole paritarie (anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 33, commi terzo e quarto, della Costituzione, che riferisce allo Stato la competenza a far convivere sistema statale e privato dell'istruzione).

La competenza esclusiva dello Stato a dettare le norme generali sull'istruzione appare inoltre strettamente intrecciata con quella, sempre spettante allo Stato in via esclusiva, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, ai sensi del quale spetta allo Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

L'incrocio tra norme generali sull'istruzione e livelli essenziali delle prestazioni (LEP), da garantire a tutti i cittadini, emerge con evidenza anche nella legge n. 53 del 2003 recante: "*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*": i



LEP hanno ad oggetto gli *standard* quali-quantitativi minimi e imprescindibili che ogni avente diritto può pretendere dal servizio d'istruzione.

I LEP devono limitarsi a costituire un'ossatura normativa nei seguenti ambiti: adeguata copertura e distribuzione del servizio, accessibilità e varietà dell'offerta, piena integrazione dei soggetti deboli, livelli di apprendimento e criteri di valutazione.

Anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, in materia di "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*", incide su alcuni aspetti connessi alla disciplina del sistema dell'istruzione.

In particolare, la Corte ha ricondotto nell'ambito di tale competenza:

- la definizione dell'impegno orario del personale docente dipendente dallo Stato, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale
- le disposizioni relative alla contrazione graduale degli organici di personale ausiliario tecnico ed amministrativo (ora alle dipendenze dello Stato).

Ferme restando le competenze legislative esclusive dello Stato, nella materia istruzione, di competenza legislativa concorrente delle Regioni, spetta allo Stato dettare i principi fondamentali.

In tema di potestà concorrente, la Corte, in diverse occasioni, ha evidenziato che con l'ampio decentramento delle funzioni amministrative avvenuto con la Riforma Bassanini (ed in particolare con il D.Lgs. n. 112/1998) sono state delegate alle Regioni importanti e nuove funzioni, fra cui, in particolare:

- programmazione offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale
- programmazione della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali
- suddivisione, sulla base anche delle proposte degli Enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa
- determinazione del calendario scolastico
- contributi alle scuole non statali.



Pertanto –secondo la Corte - proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla Riforma del Titolo V della Costituzione prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e postulava la competenza sulla programmazione scolastica. *“è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni”* di funzioni già ad esse conferite: in particolare, il settore della programmazione scolastica, è da ascrivere all’esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione.

In tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato è pertanto solo quello di fissare principi.

Inoltre, *“la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche - che certamente non è materia di norme generali sull’istruzione - in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato”*; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina (Corte Cost., sentenza 13.01.2004, n. 13).

La distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche rientra quindi negli ambiti di competenza legislativa concorrente delle Regioni.

Parimenti, proprio perché già conferite alle Regioni con il D.Lgs. n. 112/1998, non possono che rientrare nella competenza regionale le funzioni di concessione ed erogazione dei contributi alle scuole non statali, nel cui ambito devono essere ricomprese le scuole paritarie (Corte Cost., sentenza 29 dicembre 2004, n. 423).

Rientra inoltre nella potestà legislativa concorrente delle Regioni la disciplina degli asili nido, che la Corte ritiene di ricondurre, utilizzando un criterio di prevalenza, nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro (fatti salvi gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli trasversali di cui all’art. 117, secondo comma, Cost.).



Rientra nella competenza concorrente delle Regioni anche la disciplina degli *standard* strutturali e qualitativi degli asili nido, oltre alla disciplina della loro gestione ed organizzazione (Corte Cost., sentenza 25.3.2005, n. 120).

La potestà legislativa regionale trova un limite, per espressa previsione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La Corte Costituzionale ha precisato che tale autonomia non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige solo che siano lasciati alle istituzioni scolastiche adeguati spazi di libertà, da esercitarsi entro un coerente quadro normativo, elaborato congiuntamente dallo Stato e dalla Regione secondo quanto disposto dalla Carta Costituzionale (Corte Cost., sentenza 13.1.2004, n. 13).

Restano inoltre escluse dall'ambito di potestà legislativa concorrente, perché rientranti nella potestà legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, l'istruzione e la formazione professionale. Con riferimento alle stesse resta dunque salva la possibilità per lo Stato di incidere solamente attraverso aspetti di disciplina "trasversale" quali quelli relativi alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Se le diverse pronunce della Corte Costituzionale intervenute dall'entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione ad oggi agevolano l'interprete nell'evidenziare gli ambiti, e i rispettivi limiti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di istruzione, va però precisato che molte delle funzioni amministrative conferite in materia alle Regioni con la Riforma Bassanini (ed in particolare con il D.Lgs. n. 112/1998), non sono di fatto mai transitate alle Regioni, né sono mai state trasferite le connesse risorse finanziarie, umane e strumentali (previste dai DPCM attuativi dello stesso D.Lgs. n. 112/1998).

A parte la determinazione del calendario scolastico, funzione già effettivamente esercitata dalle Regioni, l'attuazione dei conferimenti di funzioni previste dall'art. 138 del D.Lgs. n. 112/1998, si potrà concretizzare mediante la sottoscrizione di un Accordo



quadro tra le Regioni e lo Stato, in sede di Conferenza Unificata, con cui saranno individuati modalità e tempi per il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti assegnati alle Regioni.

All'Accordo quadro dovranno seguire specifiche intese - tra Ministero della Pubblica Istruzione e singole Regioni - finalizzate a consentire un miglior coordinamento tra Stato e Regioni ai fini:

- della distribuzione delle risorse professionali
- della programmazione dell'offerta formativa
- del passaggio alle Regioni del personale amministrativo statale necessario per consentire alle amministrazioni regionali il concreto esercizio delle funzioni attribuite sull'organizzazione della rete scolastica e sulla distribuzione delle figure professionali
- di una migliore distribuzione delle risorse economiche destinate all'istruzione dal legislatore statale e regionale.

In questo contesto, caratterizzato da una forte discrasia tra l'assetto di competenze amministrative previsto legislativamente e quello in realtà effettivamente esercitato sul territorio, la Corte Costituzionale (v. sentenza 13/2004 cit.) ha precisato che il rispetto del riparto delle competenze costituzionali va comunque temperato con la necessità di garantire la continuità del servizio scolastico, per cui le competenze attualmente svolte dal dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale in tema di programmazione della rete scolastica e di distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche verranno meno solo quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione attribuiscono, con legge, a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche.

La complessità del quadro costituzionale di riferimento in materia di Istruzione è resa ulteriormente evidente dalla considerazione che l'assegnazione di detta materia alla potestà legislativa regionale concorrente pone all'attenzione delle Regioni - particolarmente nel contesto delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost., di possibile



attribuzione alle stesse di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia –la questione dei rapporti tra potestà legislativa regionale e sistema universitario.

Prima della riforma costituzionale, era riconosciuta alle Regioni esclusivamente la possibilità di intervenire nella materia del diritto allo studio e dell'assistenza scolastica a favore degli studenti universitari.

Le Regioni, difatti, vantavano da un lato la competenza legislativa concorrente in tema di assistenza scolastica (di cui l'assistenza universitaria era ritenuta parte) - secondo l'impostazione del testo originario dell'art. 117 Cost. - dall'altro, risultavano destinatarie del trasferimento di funzioni amministrative statali disposto con l'art. 44 del D.P.R. n. 616/1977.

L'azione regionale, in ogni caso, doveva esplicarsi nel rispetto delle prerogative derivanti alle Istituzioni universitarie dal riconoscimento della particolare autonomia di cui all'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, per il quale *“le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”*.

La Corte costituzionale, infatti, nel ribadire che la legislazione concorrente regionale in tema di diritto agli studi universitari doveva conformarsi ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, aveva avuto modo di precisare (in particolare con sentenza n. 281 del 17 giugno 1992) che gli interventi affidati in materia alle Regioni dovevano, in ogni caso, risultare *“funzionali alle esigenze derivanti dallo svolgimento delle attività didattiche e formative che restano autonomamente regolate dalle Università ai sensi dell'art. 33 della Costituzione”*.

Anche successivamente alla riforma del 2001, le disposizioni della Carta Costituzionale che fanno esplicito riferimento al livello universitario dell'istruzione non sono contenute nel nuovo Titolo V bensì nella Parte I della Costituzione, in particolare nel citato articolo 33, ultimo comma, tradizionalmente ritenuto fondamento della cd. autonomia universitaria.

Per contro, l'art. 117 Cost., che contiene i rinnovati criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si limita ad assegnare alla potestà legislativa di tipo concorrente delle Regioni la materia della Istruzione *“salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”* (art. 117,



terzo comma, Cost.) e salve le *"norme generali sull'istruzione"* (di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. n, Cost.).

Da ciò sono derivate per gli interpreti le prime difficoltà nel ricondurre, con la necessaria certezza, l'ambito proprio dell'istruzione universitaria alla competenza legislativa statale esclusiva piuttosto che regionale di tipo concorrente o residuale.

Con una recente pronuncia (sentenza n. 102 del 17 marzo 2006), la Corte costituzionale è intervenuta nella materia dell'istruzione universitaria affrontando proprio il tema della delimitazione dell'ambito di competenza legislativa delle Regioni.

La Corte, confermando quanto più volte già affermato in merito al necessario rispetto dell'autonomia universitaria, ha affermato che la disciplina degli studi universitari, pur attenendo alla materia "istruzione," è regolata anche dall'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, per cui vi è una riserva di legge statale con riferimento alle disposizioni che costituiscono un limite all'autonomia universitaria.

**ISTRUZIONE****3. STRATEGIE E PROPOSTE DA NEGOZIARE CON LO STATO IN
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE**

La realizzazione di un'autonomia differenziata in materia di istruzione scolastica e universitaria riveste una particolare rilevanza nell'ambito del progetto federalista che, con largo consenso delle forze sociali e politiche, si vuole attuare nella Regione del Veneto.

Poiché per la Regione il "capitale umano" è l'elemento fondamentale per affrontare le sfide future della globalizzazione, è evidente che istruzione e formazione costituiscano le leve indispensabili di crescita e sviluppo.

In quest'ottica, la Regione del Veneto ha assunto soprattutto negli ultimi anni un ruolo di avanguardia rispetto al resto del Paese in tema di istruzione e formazione, sia con riferimento alle politiche del diritto allo studio, sia con riferimento alla sperimentazione (e, ormai, al consolidamento) di nuove formule di offerta formativa, basate sull'integrazione dei diversi sistemi e ancorate alle capacità dei diversi territori della Regione di attivare reti di collaborazione e capacità di progettazione congiunta.

Si è così raggiunto l'obiettivo di aumentare il successo formativo e i livelli complessivi di istruzione dei cittadini veneti, di alimentare la continuità tra il sistema educativo/formativo ed il mondo del lavoro locale, tra l'offerta di base e quella superiore e universitaria; sono state predisposte formule innovative di collaborazione tra sistema imprenditoriale, sistema scolastico, mondo della formazione, dell'università, della ricerca.

Ma a fronte dell'impegno investito dalla Regione negli ultimi anni, al fine di favorire la diffusione di una sempre più forte cultura di rete con riferimento alle politiche educative e formative, non sempre è corrisposta l'attribuzione da parte dello Stato sia di un'adeguata dotazione di risorse finanziarie sia di strumenti regolativi ed organizzativi.



A quest'ultimo riguardo vanno evidenziati due elementi: da un lato il differente trattamento riservato alla Regione del Veneto rispetto alle confinanti Regioni a Statuto speciale, dall'altro il pesante ruolo ancora rivestito dallo Stato in materia di istruzione, con peculiare riferimento alla gestione delle risorse umane e finanziarie.

Non dissimilmente da quanto accade in altri settori, anche in quello educativo e formativo la Regione del Veneto, pur vantando un dinamismo senza eguali ed un ruolo di *leadership* a livello nazionale, soffre del confronto negativo, dal punto di vista dei poteri normativi e delle disponibilità finanziarie, con le limitrofe Regioni a Statuto speciale, con particolare riferimento alla Regione Trentino – Alto Adige ed ai sistemi educativi e formativi presenti nelle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Inoltre - fermo restando il necessario rispetto di livelli essenziali di prestazioni garantiti sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione - è evidente che la programmazione dell'offerta educativa globale (programmazione della rete scolastica, organizzazione dei poli formativi integrati, integrazione dell'offerta formativa professionale superiore con l'offerta universitaria, raccordo delle politiche formative e del diritto allo studio, dell'educazione permanente e della formazione permanente sul territorio), delegata alla Regione già dalla Riforma Bassanini (art. 138 del D. Lgs. n. 112/98), non può essere efficace senza la disponibilità diretta delle risorse umane, organizzative, finanziarie.

La richiesta di acquisizione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione dovrà attenere, per quanto riguarda il sistema educativo, sia all'ambito delle norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n) della Costituzione, sia alla materia "istruzione", attribuita alla potestà legislativa regionale concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Le due prospettive non possono essere disgiunte proprio per le caratteristiche peculiari del sistema educativo regionale: detto sistema ha bisogno, per evolvere, di nuovi e più ampi strumenti di autonomia - sia con riferimento alle norme generali sull'istruzione, sia con riferimento all'istruzione vera e propria - in virtù del livello di sviluppo e di elaborazione già raggiunto, delle sue dimensioni, della sua peculiarità territoriale (il già



ricordato confronto con le Regioni limitrofe), della sua natura fortemente integrata e del suo ruolo di avanguardia rispetto al quadro nazionale.

L'acquisizione di maggiore autonomia dovrà inoltre riguardare anche l'istruzione universitaria in quanto - ferma restando l'autonomia delle Università - la programmazione dell'offerta formativa integrata sul territorio non può non riferirsi anche ai percorsi formativi universitari e post-universitari.

L'autonomia differenziata dovrà anzitutto comportare l'attribuzione alla Regione del Veneto della potestà legislativa esclusiva o concorrente in ordine alle norme generali sull'istruzione oggi di competenza esclusiva dello Stato.

Tali norme sono contenute nella Legge n. 53/2003 "*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione*", e nei relativi decreti attuativi.

Si tratta degli elementi fondamentali di programmazione del sistema, che attengono alla nuova organizzazione dei cicli di studio e, in particolare, al nuovo concetto di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, rispetto al quale la Regione chiede di avere, in funzione del suo ruolo principale di programmazione integrata dell'offerta, anche un ruolo fondamentale di vigilanza.

La definizione dei tempi attuativi del sistema - definizione delle tappe applicative - e delle età di accesso allo stesso, soprattutto per quanto attiene il primissimo accesso alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo, possono e debbono essere definiti con criteri coerenti rispetto alle necessità espresse dalla comunità locale, tenendo conto delle peculiari esigenze di organizzazione familiare e delle capacità individuali dei singoli.

Dovrà inoltre essere riconosciuta la potestà legislativa della Regione in ordine al generale raccordo tra i sistemi educativi e alla costituzione di poli educativi/formativi sul territorio regionale, con particolare attenzione a due temi chiave.

Il primo riguardante la disciplina dell'alternanza scuola-lavoro intesa in senso ampio, come modalità di superamento della scissione fra studio e lavoro, di partecipazione a pratiche comunque rilevanti sul piano sociale - lavorativo, intreccio di esperienze di aula, di laboratorio e di stage o vera e propria attività lavorativa che diventano elementi fondamentali del curriculum scolastico.



Il secondo riguardante il criterio della educazione-formazione lungo tutto l'arco della vita, così come previsto dalla cosiddetta "strategia di Lisbona"; criterio relativo sia alla garanzia dell'acquisizione delle competenze alfabetiche fondamentali sia al costante investimento formativo per la popolazione adulta, finalizzato all'acquisizione o all'aggiornamento delle competenze professionali.

La Regione del Veneto ha investito molto negli ultimi anni con riferimento a questi due temi, in particolare con riguardo all'alternanza scuola lavoro, al supporto delle attività dei centri territoriali permanenti, al numero di adulti coinvolti nei percorsi della formazione tecnica superiore; le iniziative intraprese possono tuttavia essere portate a sistema solo in virtù di un nuovo quadro di competenze legislative regionali.

Anche con riferimento alla valutazione del sistema educativo e della qualità degli apprendimenti la Regione dovrà acquisire ulteriori competenze: se l'autonomia delle istituzioni scolastiche potrà e dovrà costituire un limite alle stesse possibilità di regolazione normativa regionale, dovrà essere realizzato - come in tutti i sistemi autonomi e decentrati - un sistema di valutazione e di controllo da parte della Regione, destinato in primo luogo a verificare il raggiungimento, in termini di efficacia e di efficienza, degli obiettivi fissati in sede di programmazione.

In ordine alla materia dell'istruzione - attribuita alla potestà legislativa regionale concorrente ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost. - l'acquisizione di autonomia differenziata dovrà consentire in primo luogo di dare concreta attuazione a quelle funzioni già previste dal D.Lgs. n. 112/1998 e mai attribuite concretamente dallo Stato, in particolare per quanto attiene alle attività di programmazione di cui al Titolo IV, Capo III dello stesso decreto (artt. 137, 138, 139).

Ma ciò avverrà - coerentemente con la definizione di una normativa generale regionale - in una chiave di ampia autonomia, quindi con tutti gli strumenti a disposizione per aderire alle esigenze delle famiglie, dei soggetti operatori, dei diversi contesti socioculturali di riferimento.



La Regione del Veneto potrà così programmare adeguatamente la rete scolastica sul territorio nonché l'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, determinando per esempio la quantità e la localizzazione delle strutture erogatrici dei servizi di istruzione e di formazione, azione fondamentale di programmazione, allo stato attuale non possibile a causa delle rilevanti competenze amministrative ancora in capo allo Stato, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione e le risorse umane appartenenti al sistema scolastico.

Elemento essenziale del cambiamento pertanto è costituito dal trasferimento alla Regione della titolarità e della gestione del rapporto organico e di servizio del personale docente ed amministrativo delle istituzioni scolastiche della Regione, analogamente a quanto già avviene nelle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Nel sistema educativo veneto inoltre avrà un ruolo fondamentale la scuola paritaria. Ricordiamo che il Veneto è stato tra le Regioni che per prime si sono mosse attraverso norme specifiche per il diritto allo studio - al fine di garantire il pluralismo dell'offerta educativa e di valorizzare le iniziative educative provenienti dalla società civile e dalla scuola privata in particolare. La definizione e l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per il loro funzionamento sono ulteriori elementi chiave della programmazione dell'offerta territoriale, così come la costituzione, i controlli e la vigilanza degli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

Infine, l'evoluzione verso un sistema formativo complesso e multipolare chiederà di lavorare a nuovi modelli organizzativi per l'istituzione scolastica: modelli che consentano di impostare nuove relazioni interne alla scuola stessa - con riguardo sia agli operatori/insegnanti sia agli studenti - e al contempo raccordare il mondo della scuola con la comunità locale anche attraverso il consolidamento di quei modelli di progettazione integrata che ormai fanno parte del patrimonio del nostro sistema educativo regionale.

Contribuire allo sviluppo di nuove forme di coordinamento organizzativo è il primo contributo che la Regione potrà dare per la vera autonomia del sistema scolastico, anche attraverso lo sviluppo di nuovi sistemi di comunicazione a "rete", policentrici e multidirezionali.



L'adozione di un modello organizzativo sempre più orientato alla logica della progettualità - coerente con una programmazione integrata regionale libera dai vincoli delle norme generali spesso inadeguate alla realtà locale, e dotata delle risorse necessarie - consentirà di monitorare meglio le attività, favorire i processi di valutazione e autovalutazione, responsabilizzare maggiormente gli stessi soggetti umani che lavorano nel sistema, favorire lo sviluppo di ulteriori loro competenze.

Si tratta di progettare nuove forme di aggregazione e di integrazione, di sviluppo dell'educazione e delle competenze.

Solo mediante l'acquisizione di una rafforzata autonomia la Regione del Veneto potrà cogliere al meglio tutte le opportunità di sviluppo di una scuola e di un sistema educativo saldamente ancorati al territorio, le cui peculiarità e diversità dovranno essere considerate risorsa anziché ostacolo allo sviluppo socio-economico.

Accanto alla scuola e alla formazione professionale l'università costituirà un pilastro fondamentale del nuovo sistema educativo territoriale: uno degli obiettivi fondamentali di questo sistema - oltre alla garanzia di una solida cultura generale per tutti i cittadini ed eventualmente di una preparazione specifica per l'ingresso nel mondo del lavoro - sarà la possibilità di proseguire in un percorso qualificato universitario, o di istruzione superiore tecnica e professionale.

Pertanto, quando si parla di programmazione dell'offerta formativa integrata sul territorio, si dovrà pensare all'intero percorso formativo del cittadino, a tutti livelli di offerta ed alla loro integrazione anche "verticale": tra sistema educativo base, sistema del diritto allo studio a tutti i livelli (anche mediante una distribuzione di ruoli tra pubblico e privato), sistema dell'istruzione superiore, universitaria, post universitaria.

L'università dovrà essere in prima linea nel fronteggiare le nuove sfide della società della conoscenza, sfide che impongono maggiore concorrenzialità, rapporto più stretto con il mondo della produzione, modificazione degli ambiti disciplinari tradizionali, maggiore flessibilità.

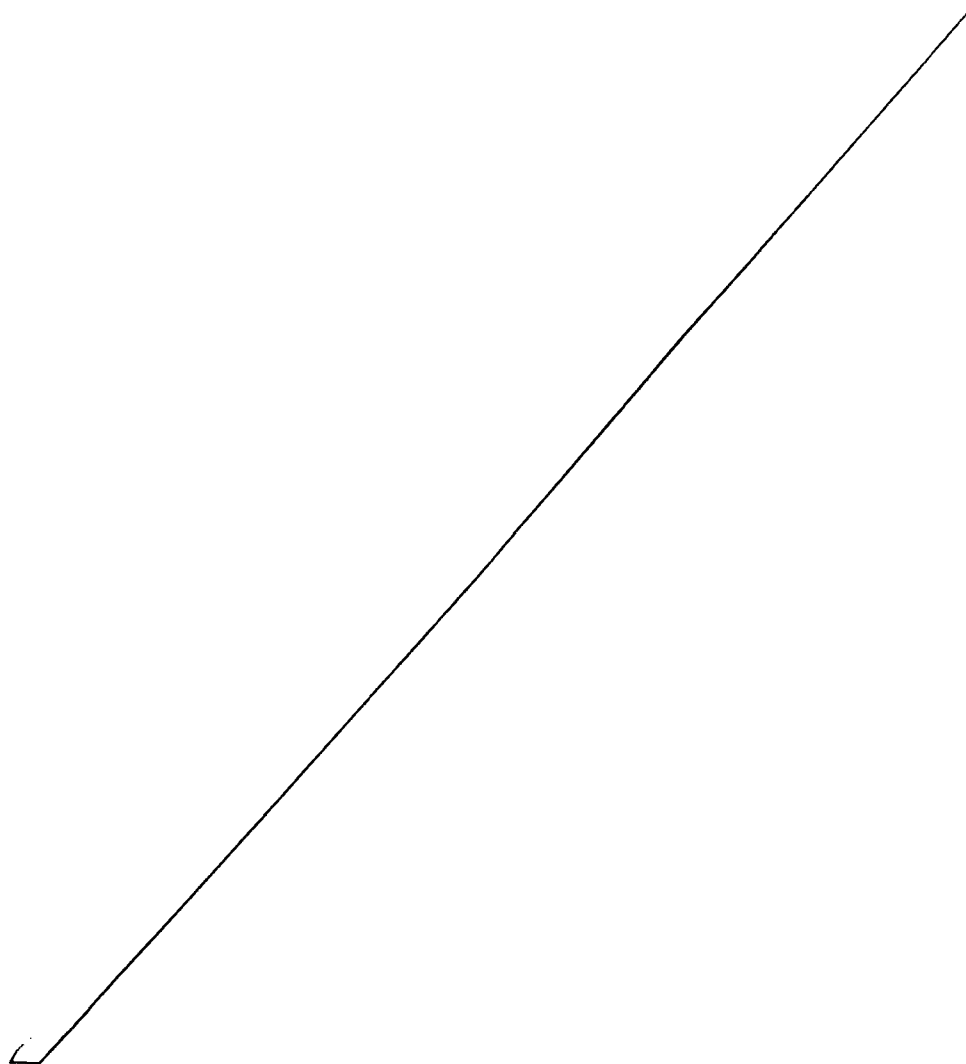
Due sono gli aspetti cruciali, l'uno consistente nella inscindibilità della didattica universitaria rispetto alla ricerca scientifica - materia cui la Regione presta particolare attenzione ed oggetto anch'essa di proposte ai fini dell'acquisizione di una maggiore autonomia regionale (con particolare riferimento alla ricerca industriale e allo sviluppo



sperimentale) - l'altro quello del raccordo tra formazione superiore "di eccellenza" e richieste del sistema economico regionale.

La richiesta di attribuzione alla Regione del potere di disciplinare la programmazione universitaria sul territorio di competenza nasce dall'evidente necessità di "fare sistema" tra le diverse programmazioni regionali aventi ad oggetto l'educazione e la formazione intesa in un'ottica effettivamente *lifelong e lifewide*.

L'acquisizione delle nuove competenze legislative e amministrative consentirà alla Regione di delineare progressivamente, nell'ambito del proprio territorio e in un contesto di intese tra soggetti istituzionali e sociali diversi (scuola, università, sistema formativo, imprese, sindacati, ecc.), una mappa dell'offerta formativa che, a partire dalle esperienze di lettura dei fabbisogni maturate negli ultimi anni e incrociando anche specifiche vocazioni del sistema economico, preveda un disegno di percorsi organici, completi, orientati all'eccellenza formativa, e coerenti anche con le necessità espresse dai soggetti delle comunità professionali interessate.





La Regione del Veneto, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in ordine ad una maggiore autonomia legislativa e amministrativa in materia di istruzione, formula le seguenti proposte da negoziare con lo Stato.

* **Norme generali sull'istruzione**

• **Sistema educativo regionale di istruzione e formazione**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare la vigilanza sull'osservanza del diritto-dovere di istruzione e formazione, anche in deroga all'art. 5 del D.Lgs. n. 76/2005, mediante:
- l'individuazione dei soggetti deputati a vigilare sull'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione
 - la determinazione delle modalità di detto assolvimento.

L'individuazione di soggetti determinati incaricati della vigilanza e la definizione delle modalità in cui può essere adempiuto il diritto-dovere di istruzione consentirà alla Regione di verificare e governare l'efficacia del proprio Sistema di istruzione e formazione.

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di regolare i tempi di attuazione del diritto-dovere di istruzione e formazione e di definire autonomamente le età di accesso al sistema educativo, con riferimento alla scuola dell'infanzia ed alla scuola primaria, anche in deroga all'art. 1, comma 630, della L. 296/2006 (iniziative sperimentali per la fascia dai due ai tre anni) ed all'art. 6 del D. Lgs. n. 59/2004 (accesso alla scuola primaria).

Il potere di disciplinare le varie tappe che portano alla completa attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione e la fissazione dei limiti minimi d'età di accesso al sistema educativo, con riguardo alla scuola dell'infanzia ed al primo ciclo



di istruzione, consentirà alla Regione di adeguare il sistema educativo alle peculiari istanze espresse dalla popolazione regionale, con una particolare attenzione alle esigenze di organizzazione familiare ed alle capacità individuali dei singoli.

- Conferma e potenziamento dell'autonomia della Regione del Veneto nel disciplinare i percorsi di istruzione e formazione professionale.

Pur essendo l'istruzione e formazione professionale materia già di potestà legislativa esclusiva delle Regioni, nell'ultimo periodo è emersa una tendenza dello Stato a disciplinare sia gli istituti tecnici e professionali - quali istituti appartenenti all'istruzione secondaria superiore insieme ai licei (art. 13, commi 1, 1bis, 1ter, 1quater e 1quinquies del D.L. n. 7/2007, come convertito dalla Legge n. 40/2007) - sia la costituzione ed il funzionamento dei Poli tecnico-professionali e dei Poli formativi (art. 13, comma 2, del citato D.L. n. 7/2007 e art. 1, comma 15, del D.Lgs. n. 226/2005).

Appare quindi necessario che sia preservata e potenziata l'autonomia della Regione con riferimento al settore dell'istruzione e formazione professionale.

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di regolare autonomamente una parte più ampia dei piani di studio al fine di rispecchiare la cultura, le tradizioni e l'identità regionale, rafforzando quanto già previsto dall'art. 2, c.1, lett. 1), della L. n. 53/2003.

L'ampliamento della quota dei piani di studio di competenza regionale, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, consentirà alla Regione di adeguare i percorsi educativi alle esigenze espresse dal territorio, oltre che di mantenere vive la cultura e le tradizioni regionali e locali.



- **Valutazione degli apprendimenti e qualità del sistema regionale di istruzione e formazione**

➤ Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di dettare le norme generali sulla valutazione del proprio sistema educativo di istruzione e formazione e degli apprendimenti degli studenti, mediante:

- la definizione della struttura del Servizio regionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione,
- la costituzione di un Ente regionale di valutazione

(anche in deroga a quanto previsto dall'art. 3 della L. n. 53/2003, dal D.Lgs n. 286/2004 e dall'art. 1, commi 612 e 613, della L. n. 296/2006).

Il Servizio regionale di valutazione concorrerà con il Servizio nazionale di valutazione e sarà deputato a verificare l'efficienza e l'efficacia del sistema educativo regionale, al fine di orientare le successive scelte programmatiche della Regione.

L'Ente regionale di valutazione sostituirà l'Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione (INVALSI) nel territorio del Veneto, collaborando peraltro con l'Istituto nazionale per la partecipazione delle istituzioni scolastiche e formative regionali alle iniziative nazionali.

- **Alternanza scuola - lavoro**

➤ Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare autonomamente le modalità di realizzazione dei percorsi in alternanza scuola-lavoro, definendo:

- i criteri generali per la stipulazione di convenzioni tra le istituzioni scolastiche, da un lato, e le imprese e le rispettive associazioni di rappresentanza, o le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, o altri enti pubblici o privati, dall'altro, al fine di progettare ed attuare periodi di apprendimento degli studenti in situazione lavorativa
- le modalità di assegnazione e ripartizione delle risorse finanziarie destinate alla



realizzazione dei percorsi in alternanza

- l'individuazione dei soggetti attuatori ed i requisiti che devono essere posseduti dagli stessi per contribuire a realizzare i percorsi in alternanza, sia con riferimento all'apporto formativo nei confronti degli studenti, sia con riferimento all'osservanza delle norme statali e regionali in materia di ambiente e di sicurezza del lavoro
(anche in deroga a quanto disposto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 77/2005, e dai relativi decreti ministeriali di attuazione).

La Regione potrà così da un lato prevedere percorsi di apprendimento volti a favorire l'acquisizione da parte degli studenti di competenze spendibili nel mercato del lavoro, proprio perché rispondenti alle esigenze espresse dalle imprese e dagli altri soggetti produttivi del Veneto; dall'altro orientare il mondo della scuola verso la formazione di professionalità richieste dal contesto economico - produttivo regionale, correlando l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio.

(Restano ferme le competenze in capo allo Stato in ordine alla definizione del modello di certificazione per la spendibilità a livello nazionale delle competenze e per il riconoscimento dei crediti formativi, nonché alla promozione di iniziative volte al confronto a livello nazionale tra le diverse esperienze territoriali).

- Consequente attribuzione alla Regione del Veneto delle competenze relative all'organizzazione dei percorsi in alternanza, con riferimento all'articolazione ed alla struttura dei periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro, nonché dei percorsi integrati tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione professionale
(in deroga agli articoli 4 e 7 del D.Lgs. n. 77/2005).

La Regione, potrà così migliorare l'organizzazione di detti percorsi, al fine di assicurarne la flessibilità ed al tempo stesso l'efficacia, favorendo l'incontro e la collaborazione tra le strutture di istruzione e formazione e quelle imprenditoriali.



- **Formazione iniziale dei docenti della scuola dell'infanzia, del primo ciclo e del secondo ciclo, ai fini dell'accesso all'insegnamento**

- Attribuzione alla Regione del Veneto della competenza legislativa in ordine:

- all'individuazione dei soggetti fornitori del servizio di formazione iniziale dei docenti
(anche in deroga all'art. 1, c. 4, del D.Lgs n. 227/2005 e ferma restando la definizione da parte dello Stato dei requisiti e delle modalità essenziali della formazione iniziale, anche ai fini del conseguimento di titoli e qualifiche professionali spendibili a livello nazionale ed europeo, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del D.Lgs. n. 227/2005)
- all'individuazione dei soggetti promotori e governatori dei centri di eccellenza per la formazione degli insegnanti
(anche in deroga all'art. 5, c. 1, lett. f, della L. n. 53/2003 ed all'art. 8 del D.Lgs. n. 227/2005);
- all'individuazione dei soggetti curatori della formazione in servizio degli insegnanti interessati ad assumere funzioni di supporto, di tutorato e di coordinamento dell'attività educativa, didattica e gestionale delle istituzioni scolastiche e formative
(anche in deroga all'art. 5, c.1, lett. g, della L. n. 53/2003 ed all'art. 7, c.1, lett. e, del D.Lgs. n. 227/2005).

L'attribuzione di dette competenze consentirà alla Regione di organizzare al meglio il servizio di formazione iniziale dei docenti preordinato al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, sulla base delle esigenze espresse dal sistema regionale educativo di istruzione e formazione.

- Attribuzione alla Regione del Veneto delle competenze legislative ed amministrative relative:

- alla definizione del fabbisogno regionale di personale, al fine della



programmazione delle assunzioni di personale docente, in deroga a quanto previsto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 227/2005

- all'istituzione di un Albo Regionale dei docenti che hanno conseguito la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento, in deroga a quanto previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 227/2005.

Al fine di garantire un efficace sistema educativo di istruzione e formazione a livello regionale, la Regione deve poter incidere sull'organizzazione delle risorse, sia mediante la rilevazione del fabbisogno di personale sulla base delle esigenze espresse dalle istituzioni scolastiche della Regione, e della conseguente determinazione del numero dei posti che si prevede di coprire per concorso, sia mediante l'istituzione di un Albo Regionale dei docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento (analogamente a quanto già avviene nella Provincia Autonoma di Trento).

* **Istruzione scolastica**

• **Funzioni di programmazione**

- Attribuzione alla Regione del Veneto della competenza legislativa esclusiva e delle funzioni amministrative in ordine alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale.

La Regione del Veneto, come le altre Regioni, non è fino ad oggi stata posta nelle condizioni di esercitare concretamente le funzioni di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione, delegate dallo Stato ai sensi dell'art. 138 del D. Lgs. n. 112/1998.

L'acquisizione di autonomia differenziata con riferimento a detta attività programmatoria, nel quadro di una disciplina autonomamente dettata dalla Regione del Veneto, consentirà di determinare la quantità e qualità dell'offerta formativa da



fornire sul territorio adeguandola alle istanze della popolazione, nonché alle peculiari esigenze regionali.

- Attribuzione alla Regione del Veneto della competenza legislativa esclusiva e delle funzioni amministrative in ordine alla programmazione della rete scolastica sul territorio regionale, inclusa la distribuzione del personale tra le Istituzioni scolastiche.

Anche con riferimento a dette funzioni programmatiche, delegate dall'art. 138 del D.Lgs. n. 112/1998, la Regione non ha potuto concretamente esercitare alcuna competenza, a causa delle rilevanti competenze amministrative ancora in capo allo Stato, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione e le risorse umane appartenenti al sistema scolastico.

L'acquisizione di una potestà legislativa esclusiva in ordine alla programmazione della rete scolastica (fermo restando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni determinati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione), consentirà alla Regione di determinare la quantità e la localizzazione delle strutture erogatrici del servizio di istruzione e formazione in considerazione delle esigenze peculiari delle famiglie, dei soggetti operatori e dei diversi contesti socioculturali di riferimento, organizzando in maniera più efficace ed efficiente il servizio educativo di istruzione e formazione.

- **Scuole paritarie**

- Attribuzione alla Regione del Veneto della competenza legislativa esclusiva e delle funzioni amministrative in ordine all'assegnazione dei contributi per il funzionamento delle scuole paritarie.

Le funzioni amministrative relative ai contributi alle cosiddette "scuole non statali", pur se delegate alle Regioni ai sensi dell'articolo 138 del D. Lgs. n. 112/1998, sono state di fatto trattenute dallo Stato, che non ha mai trasferito alle Regioni i fondi



statali corrispondenti.

Con la L. n. 296/2007 (legge finanziaria 2007) lo Stato ha voluto potenziare il proprio potere di intervento, prevedendo (all'art. 1, commi 635 e 636) l'emanazione di successivi decreti ministeriali per la definizione di criteri e parametri ai fini dell'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie, come se si trattasse di materia attribuita alla propria competenza esclusiva.

Con riferimento a dette funzioni deve essere preservata e potenziata l'autonomia della Regione del Veneto, che da sempre è forte sostenitrice della necessità di garantire il pluralismo dell'offerta educativa ed in prima linea nel valorizzare le iniziative educative provenienti dalla società civile e dalla scuola privata in particolare.

In questo quadro, l'acquisizione di competenze rafforzate in tema di definizione e assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per il loro funzionamento, costituisce un elemento fondamentale per la programmazione da parte della Regione dell'offerta territoriale; la Regione, una volta predeterminati i criteri e le modalità di concessione dei predetti contributi, provvederà ad assegnarli alle Scuole paritarie, al fine di concorrere al governo ed al miglioramento del sistema educativo regionale di istruzione e formazione.

Esaminando la presenza delle scuole paritarie in Veneto nell'anno scolastico 2005/06 –secondo i dati estratti dalla pubblicazione dell'Ufficio Scolastico regionale del Veneto “La Scuola veneta in cammino 2006” – è emersa la presenza nel Veneto di ben 1.442 Istituti, così suddivisi:

- Infanzia n. 1178,
- Primaria n. 88,
- Scuole Secondarie I° grado n. 66,
- Scuole Secondarie II° grado n. 110.

- **Organi collegiali territoriali della scuola**

- Attribuzione alla Regione del Veneto della competenza legislativa esclusiva in ordine alla costituzione, ai controlli ed alla vigilanza degli organi collegiali scolastici



a livello territoriale, in deroga alle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 233/1999.

Il D.Lgs. n. 233/1999, oltre a regolare composizione e funzioni del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, disciplina le competenze dei Consigli Regionali dell'Istruzione, istituiti presso ogni ufficio periferico dello Stato a livello regionale, e dei Consigli Scolastici Locali, istituiti, previa intesa con le Regioni e gli Enti Locali, presso gli uffici periferici dello Stato, presso istituzioni scolastiche, ovvero in idonee strutture fornite dagli Enti Locali.

Nel quadro della realizzazione di un sistema educativo regionale di istruzione e formazione, la Regione chiede l'acquisizione di una piena autonomia con riferimento alla disciplina della composizione e delle competenze degli organi collegiali che, a livello regionale e locale, dovranno assicurare rappresentanza e partecipazione alle componenti della scuola e ai diversi soggetti interessati alla vita, alle attività ed ai risultati delle istituzioni scolastiche.

- **Educazione degli Adulti**

- Conferma e potenziamento dell'autonomia della Regione del Veneto nel disciplinare ed organizzare l'educazione degli adulti nell'ambito del sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro.

Con l'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed Enti Locali nel marzo 2000 (Accordo EDA 2.3.2000), erano state riconosciute alle Regioni rilevanti funzioni di pianificazione e programmazione dell'offerta formativa integrata rivolta agli adulti, ivi compresa la definizione - di intesa con gli Enti Locali e con il Responsabile della Direzione regionale per l'istruzione (ufficio periferico dello Stato) - dei criteri per la dislocazione dei Centri Territoriali Permanenti (CTP), istituiti ai sensi di un'ordinanza ministeriale del 1997 (Ordinanza n. 455/1997) e deputati al coordinamento sul territorio delle attività e dei servizi di istruzione e formazione rivolte agli adulti.

Con la L. n. 296/2006 (finanziaria per il 2007), lo Stato ha previsto, all'art.1, comma 632, una riorganizzazione su base provinciale dei CTP, da attuarsi con successivi



decreti ministeriali, senza tener conto delle competenze programmatiche della Regione in tema di offerta formativa sul territorio.

Al fine di assicurare l'efficiente organizzazione delle iniziative rivolte all'Educazione degli Adulti, mediante la pianificazione e la programmazione di un'offerta formativa integrata che miri sia ad agevolare l'estensione delle conoscenze dei soggetti che presentano un basso livello di istruzione e formazione, sia a favorire l'acquisizione di specifiche competenze connesse al mercato del lavoro o alla vita sociale, la Regione del Veneto chiede un rafforzamento della propria autonomia in detto settore.

- **Organizzazione e rapporto di lavoro del personale del sistema educativo regionale di istruzione e formazione**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare:

- l'organizzazione ed il rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario, nonché assistente educatore delle Istituzioni scolastiche della Regione, nel rispetto di quanto previsto dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro
- le modalità di definizione della dotazione complessiva del personale assegnato alle Istituzioni scolastiche e formative della Regione
- le modalità, i criteri ed i parametri per l'assegnazione del personale alle singole Istituzioni scolastiche e formative della Regione
- l'accesso del personale docente a posti a tempo indeterminato presso le Istituzioni scolastiche e formative della Regione (mediante concorsi o mediante utilizzo di graduatorie regionali per titoli)
- le modalità di conferimento degli incarichi a tempo determinato e delle supplenze temporanee
- le modalità di reclutamento e le funzioni assegnate ai dirigenti delle Istituzioni scolastiche e formative della Regione.



L'effettivo esercizio da parte della Regione della potestà legislativa esclusiva in materia di programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica è inscindibilmente connesso alla possibilità di disciplinare ed organizzare al meglio le risorse umane, vera forza portante dell'intero Sistema educativo.

La Regione del Veneto chiede pertanto di acquisire piena autonomia con riferimento alla disciplina ed all'organizzazione del personale delle scuole, nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale e dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche (analogamente a quanto accade nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e nella Regione Autonoma Valle d'Aosta).

- Consequente attribuzione alla Regione del Veneto delle funzioni amministrative connesse alla titolarità e gestione del rapporto organico e di servizio del personale docente ed amministrativo delle Istituzioni scolastiche della Regione.

Strettamente consequenziale alla precedente proposta è la richiesta di gestione amministrativa diretta del personale, sia docente che amministrativo, delle Istituzioni scolastiche della Regione; detto personale diventerà, così, personale regionale, analogamente a quanto avviene nella Regione Trentino Alto - Adige, ove il personale della Scuola è personale delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e nella Regione Valle D'Aosta, ove il personale della Scuola è personale regionale.

Esaminando l'attuale assetto delle Istituzioni scolastiche statali nella Regione del Veneto, è emerso che, nell'anno scolastico 2006/2007 - secondo i dati estratti dalla pubblicazione dell'Ufficio Scolastico regionale del Veneto "La Scuola veneta in cammino 2006" - nel territorio regionale vi sono 733 Istituti principali, così suddivisi:

- Infanzia e primaria n. 114
- Istituti comprensivi n. 320
- Scuole Secondarie I° grado n. 65
- Scuole Secondarie II° grado n. 230
- Istituzioni educative n. 4



Stesso numero di Istituzioni scolastiche statali vi era nell'anno scolastico 2005/2006, suddiviso però diversamente (Infanzia e primaria n. 130, Istituti comprensivi n. 295, Scuole Secondarie I° grado n. 74, Scuole Secondarie II° grado n. 230, Istituzioni educative n. 4).

Il personale assegnato alle Istituzioni scolastiche statali del Veneto nell'anno scolastico 2006/07 può essere così quantificato:

- i Dirigenti scolastici titolari (secondo i dati estratti dalla pubblicazione dell'Ufficio Scolastico regionale del Veneto "La Scuola veneta in cammino 2006") sono 526
- il restante personale è quantificabile, secondo i dati estratti dalla pubblicazione del Ministero della Pubblica Istruzione "la Scuola in cifre 2006", in un numero di 71.222 dipendenti, suddivisi come illustrato nella seguente tabella.

AMBITO TERRITORIALE	DOCENTE	EDUCATIVO (Convitti)	AMMINISTRATIVO TECNICO ED AUSILIARIO
BELLUNO	2.549	55	1.090
PADOVA	9.477	73	3.414
ROVIGO	2.706	6	999
TREVISO	9.565	39	3.424
VENEZIA	8.659	47	3.114
VERONA	9.046	65	3.190
VICENZA	10.194	0	3.510
VENETO	52.196	285	18.741

- **Gestione delle risorse finanziarie**

- Attribuzione alla Regione del Veneto delle risorse statali destinate al sostegno del servizio di istruzione e formazione, e attribuzione alla Regione stessa del potere di decidere in via autonoma come ripartirle tra i vari soggetti ed enti interessati, con predeterminazione dei criteri e delle modalità di concessione.

I Fondi statali destinati al finanziamento del sistema educativo risultano essere i seguenti:



- 1) Fondo per le competenze dovute al personale delle Istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato (art. 1, comma 601, L. n. 296/2006)

In questo Fondo affluiscono le risorse per:

- supplenze brevi
- compensi ed indennità per il miglioramento dell'offerta formativa;
- spese per esami di stato;
- spese per la fruizione gratuita della mensa scolastica da parte del personale della scuola d'infanzia, elementare e media;
- compensi e indennità per gli esami di idoneità, licenza, qualifica professionale, per i corsi integrativi e per l'abilitazione all'esercizio della libera professione;
- oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti;
- somme dovute per l'IRAP sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti.

- 2) Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche (vd. art. 1, comma 601, della L. n. 296/2006)

In questo Fondo affluiscono le risorse per:

- funzionamento amministrativo didattico;
- spese per le funzioni connesse al subentro nei contratti per le pulizie delle scuole stipulati dagli enti locali (c.d. appalti storici);
- spese per la stabilizzazione dei lavoratori utilizzati in lavori socialmente utili – ex LSU – attualmente in servizio presso le Istituzioni scolastiche;
- spese per la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili,
- fondo per l'integrazione delle spese per il funzionamento amministrativo didattico;
- le eventuali risorse finanziarie che nel corso dell'anno si rendano disponibili.

In base a quanto previsto dalla L. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione sono stabiliti i criteri ed i parametri per l'assegnazione diretta alle Istituzioni scolastiche delle risorse di questi due Fondi.

Sulle spese effettuate da parte delle Istituzioni scolastiche il Ministero deve provvedere ad una specifica attività di monitoraggio.



(In passato tali Fondi venivano trasferiti agli Uffici scolastici regionali, da questi ultimi agli Uffici scolastici provinciali e da questi alle Scuole).

3) Fondo per gli stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato

Tale fondo è gestito dal Ministero del Tesoro.

4) Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (L. n. 440/1997, art. 1, comma 602 e tabella c) della L. n. 296/2006)

L'art. 1, comma 602, della L. n. 296/2006 stabilisce che le disponibilità iscritte nel Fondo di cui alla Legge n. 440/1997, non utilizzate nel corso dell'anno di competenza, sono utilizzate nell'esercizio successivo. La quota del predetto Fondo non ripartita nell'anno 2006 è assegnata nell'anno 2007, alle Istituzioni scolastiche autonome, per il miglioramento dell'offerta formativa e per la formazione del personale, sulla base di quanto previsto dalla Direttiva del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 33 del 3 aprile 2006. Per il 2007 è previsto uno stanziamento di € 179.578.000,00

Nel 2006 risulta essere stato assegnato al Veneto, nell'ambito dei finanziamenti di cui alla Legge n. 440/1997, l'importo complessivo di € 5.814.633,00, così suddiviso:

- € 615.462,00, per iniziative complementari ed integrative a favore degli studenti a.s. 2006 (riparto basato sul numero degli alunni della scuola secondaria di I° e II° grado);
- € 4.707.360,00, per finanziamento dei piani dell'offerta formativa e di formazione e aggiornamento nelle Istituzioni scolastiche;
- € 108.830,00, per finanziamento alla "Scuola in Ospedale e servizio d'istruzione domiciliare";
- € 382.981,00, per "Integrazione scolastica alunni disabili";

5) Fondo per l'attivazione dei piani di Edilizia scolastica di cui all'art. 4, della L. n. 23/1996 (vd. art. 1, comma 625, della L. n. 296/2006).

E' prevista l'autorizzazione alla spesa di € 50.000.000,00 per il 2007 e di € 100.000.000,00 per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

6) Fondo per dotare le Scuole di ogni ordine e grado delle innovazioni tecnologiche necessarie al miglior supporto delle attività didattiche (vd. art.1, comma 633, della L. n. 296/2006).



Per gli anni 2007, 2008 e 2009, è autorizzata la spesa di € 30.000.000,00.

7) Fondo per le Scuole paritarie (art. 1, comma 635, della L. n. 296/2006)

E' previsto dal 2007 l'incremento complessivo di € 100.000.000,00.

Nel 2006 sono stati assegnati al Veneto € 60.336.083,00 (stanziamento totale € 532.310.844,00).

La Legge n. 296/2006 ha inoltre previsto risorse specifiche per favorire ampliamenti dell'offerta formativa e una piena fruizione degli ambienti e delle attrezzature scolastiche, anche in orario diverso da quello delle lezioni, in favore degli alunni, dei loro genitori e, più in generale, della popolazione giovanile e degli adulti (art.1, comma 627, della L. n. 296/2006)

Tali risorse sono attribuite alle scuole secondo criteri e parametri definiti dal Ministro della Pubblica Istruzione, secondo quanto previsto dall'art. 9, del D.P.R. n. 275/1999 (Regolamento dell'Autonomia).

* **Istruzione universitaria**

• **Programmazione del sistema universitario regionale**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare modalità e fasi della programmazione universitaria sul territorio di competenza, con particolare riferimento all'istituzione ed all'attivazione dei corsi di studio, in deroga a quanto previsto dall'art. 1 ter del D.L. n. 7/2005, come convertito dalla L. n. 43/2005.

La vigente normativa statale prevede solo un limitato ruolo di partecipazione della Regione alla programmazione universitaria, mediante la presenza dell'Assessore regionale competente all'interno del Comitato regionale di Coordinamento, organismo di programmazione universitaria disciplinato dal DPR n. 25/1998, composto altresì dai rettori delle Università aventi sede nella Regione e dai rappresentanti degli studenti (da 1 a 3, a seconda del numero di Atenei esistenti a livello regionale).



L'art. 1 ter, del D.L. n. 7/2005, convertito dalla L. n. 43/2005, nel disciplinare il procedimento di programmazione universitaria, ha previsto che i programmi triennali delle Università, in coerenza con linee generali di indirizzo definite con decreto ministeriale, debbano individuare:

- i corsi di studio da istituire ed attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane, nonché quelli da sopprimere
- il programma di sviluppo della ricerca scientifica
- le azioni per il sostegno ed il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti
- i programmi di internazionalizzazione
- il fabbisogno di personale docente e non docente a tempo sia determinato che indeterminato, ivi compreso il ricorso alla mobilità.

Dei programmi si tiene conto nella ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (art.1 ter, c. 2 del citato D.L. n. 7/2005).

In considerazione della proliferazione dei corsi istituiti ed attivati nell'ultimo periodo, l'art. 1, comma 653, della L n. 296/2006 (finanziaria per il 2007) ha vietato, per il triennio 2007-2009, alle Università statali e non, di istituire e attivare facoltà o corsi di studio in Comuni diversi da quello ove l'Ateneo ha sede legale e/o amministrativa (salvo che si tratti di Comune confinante).

In questo quadro, al fine di orientare le scelte inerenti l'istruzione universitaria anche sulla base delle effettive esigenze espresse dal contesto sociale, economico e produttivo in cui dette scelte si calano, è essenziale che la Regione acquisisca un maggiore potere di intervento nel processo decisionale e programmatico dell'istruzione universitaria, pur nel rispetto dell'autonomia delle Istituzioni universitarie.

Tra gli obiettivi fondamentali del sistema universitario vi è infatti, oltre che assicurare la ricerca scientifica e garantire una solida formazione culturale agli studenti, anche quello di realizzare percorsi qualificati di istruzione che garantiscano la formazione di professionalità effettivamente richieste dal mondo del lavoro e dal contesto sociale di riferimento.



A tal fine appare indispensabile un maggiore raccordo tra il mondo universitario ed il mondo della produzione, tra la programmazione universitaria e la programmazione rivolta allo sviluppo economico, culturale, ambientale del territorio regionale.

Mediante l'attribuzione alla Regione del Veneto di maggiori poteri legislativi ed amministrativi in tema di programmazione universitaria si consentirà appunto la realizzazione di una "politica di rete", favorendo da un lato l'erogazione di un'offerta formativa integrata sul territorio con riferimento all'intero percorso formativo del cittadino, a tutti livelli di offerta (sistema educativo base, sistema dell'istruzione superiore, universitaria, post universitaria), dall'altro una maggiore flessibilità e rispondenza degli ambiti disciplinari alle istanze espresse dal territorio.

- **Valutazione del sistema universitario regionale**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle Università aventi sede nella Regione, mediante la costituzione di un Ente/Agenzia regionale di valutazione delle Università del territorio.

La vigente normativa statale prevede che la valutazione delle Università debba essere svolta dal Ministero, in particolare con riferimento alla valutazione dei programmi triennali delle Università, e dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca – ANVUR, che, istituita ai sensi dell'art. 2, commi da 138 a 141 del D.L. n. 262/2006 come convertito dalla L. n. 286/2006, dovrà essere disciplinata con regolamento ministeriale (dall'entrata in vigore del regolamento saranno soppressi il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca – CIVR ed il Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario - CNVSU).

In coerenza con la precedente proposta, volta al potenziamento del ruolo della Regione in sede di programmazione del sistema universitario, la Regione intende acquisire un'autonomia differenziata con riferimento alla valutazione dell'efficienza



e dell'efficacia del sistema universitario regionale, mediante la costituzione di un Ente/Agenzia regionale deputata appunto a valutare gli effetti della programmazione sul territorio, anche al fine di orientare le successive scelte programmatiche.

L'Ente regionale di valutazione sostituirà l'Agenzia nazionale di valutazione nel territorio regionale, collaborando peraltro con la stessa e con il Ministero per la partecipazione alle iniziative ed ai progetti nazionali.

- **Gestione delle risorse finanziarie**

- Attribuzione alla Regione del Veneto delle risorse statali destinate al finanziamento delle Università aventi sede nel territorio della Regione, e attribuzione alla Regione stessa del potere di decidere in via autonoma come ripartirle tra gli Atenei, con predeterminazione dei criteri e delle modalità di concessione.

I Fondi statali destinati al finanziamento delle Università risultano essere i seguenti:

- 1) Fondo per il finanziamento ordinario delle Università

In questo Fondo affluiscono le risorse relative alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, ivi comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica.

- 2) Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche

In questo Fondo affluiscono le risorse relative alla quota a carico del bilancio statale per la realizzazione di investimenti per le Università in infrastrutture edilizie e in grandi attrezzature scientifiche.

- 3) Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario

In questo fondo affluiscono le risorse relative al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi compreso il finanziamento di nuove iniziative didattiche.



ISTRUZIONE

4. QUADRO NORMATIVO

- **L. 11 gennaio 1996, n. 23**
"Norme per l'edilizia scolastica"
- **L. 18 dicembre 1997 n. 440**
"Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi"
- **D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25**
"Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, nonché ai comitati regionali di coordinamento, a norma dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b), della L. 15 marzo 1997, n. 59"
- **D. Lgs. 31 marzo 1998, n.112 – articoli da 135 a 139**
"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59"
- **D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275**
"Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59"
- **D.Lgs. 30 giugno 1999 n. 233**
"Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59".
- **L. 28 marzo 2003, n. 53**
"Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"
- **D. Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59**
"Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53"
- **D. Lgs. 19 novembre 2004, n. 286**
"Istituzione del Servizio Nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della L. 28 marzo 2003, n. 53"



- **D.L. 31 gennaio 2005, n. 7**
“Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti” convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, L. 31 marzo 2005, n. 43

- **D. Lgs. 15 aprile 2005, n. 76**
“Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della L. 28 marzo 2003, n. 53”

- **D. Lgs. 15 aprile 2005, n. 77**
“Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della L. 28 marzo 2003, n. 53”

- **D. Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226**
“Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53”

- **D.Lgs. 17 ottobre 2005 n. 227**
“Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della L. 28 marzo 2003, n. 53”

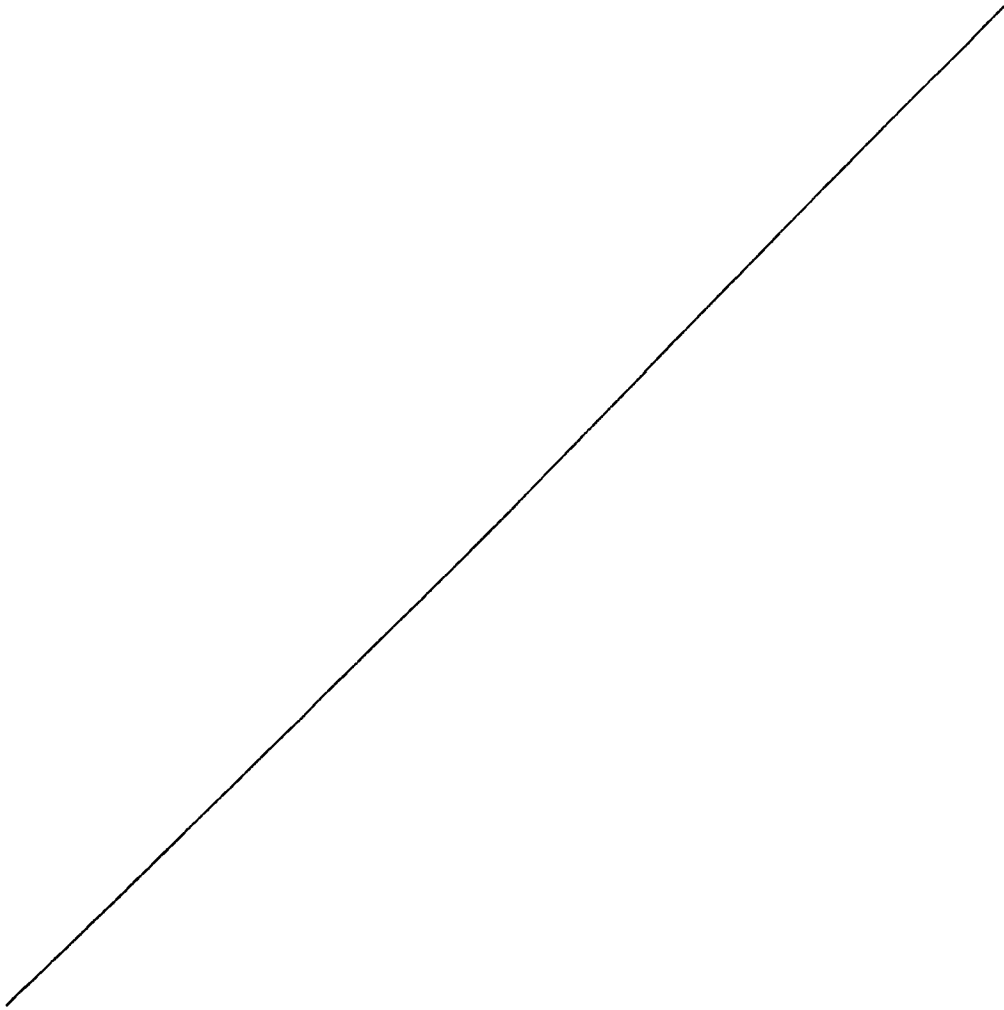
- **D.L. 3 ottobre 2006, n. 262**
“Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria” convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 24 novembre 2006, n. 286

- **L. 27 dicembre 2006 n. 296**
“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)” articolo 1, commi 601, 602, 610, 611, 613, 622, 624, 627, 630, 632, 633, 635, 636, 653.

- **D.L. 31 gennaio 2007, n. 7**
“Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli ” convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 2 aprile 2007, n. 40



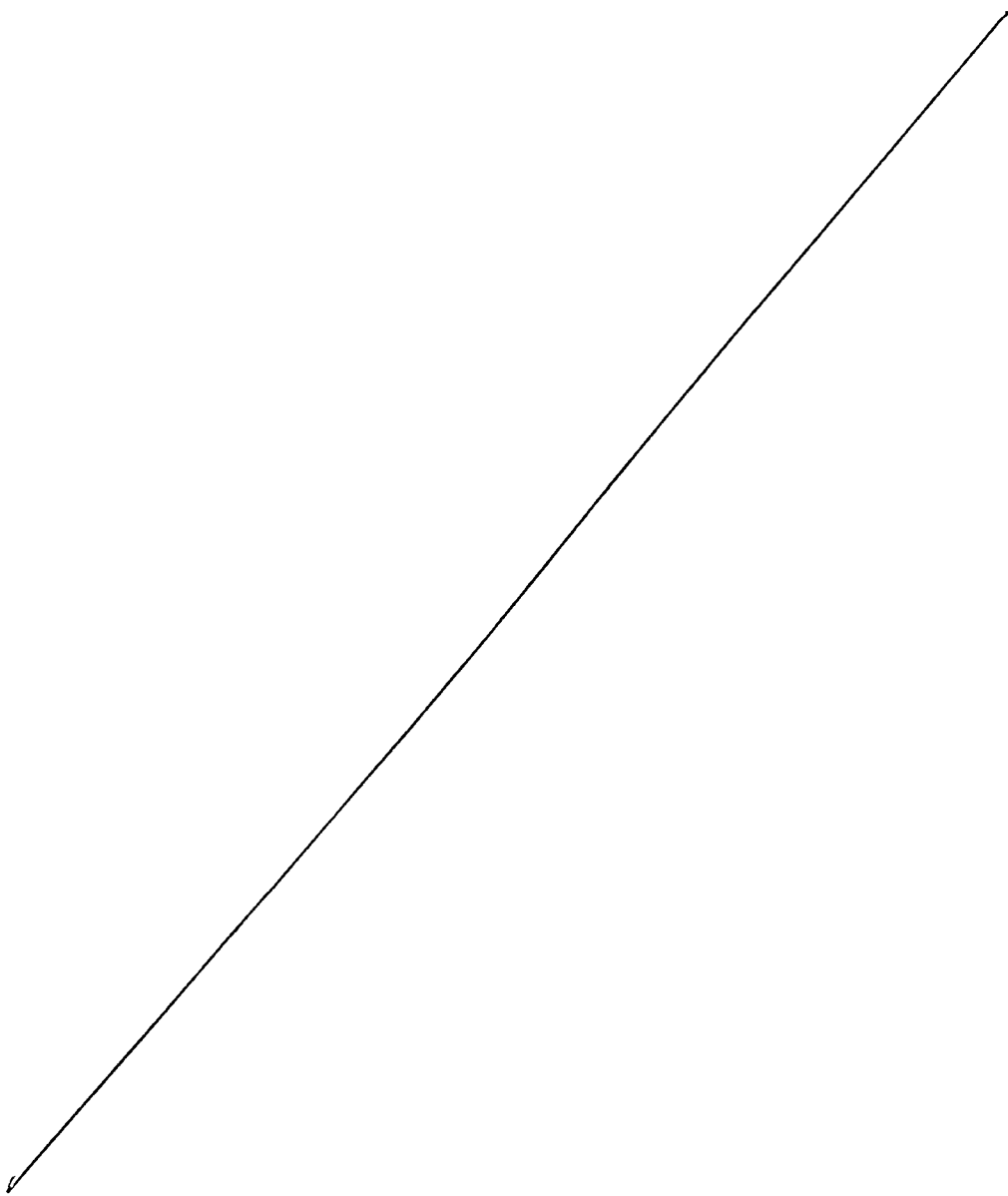
Tutela della salute





**1. SINTESI DELLE PROPOSTE DI MAGGIORE AUTONOMIA
ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione**

AMBITO	COMPETENZE	legislativa	amministrativa
Gestione dell'erogazione delle cure primarie	potenziamento delle competenze legislative e amministrative ai fini della sperimentazione di nuovi modelli gestionali per l'erogazione delle cure primarie	X	X
Costituzione e organizzazione delle Aziende ULSS e delle Aziende Ospedaliere	- disciplina del procedimento per l'individuazione degli ospedali da costituire in Azienda Ospedaliera - disciplina della composizione dei collegi sindacali delle Aziende ULSS e delle Aziende Ospedaliere	X	X
Gestione delle risorse per gli obiettivi prioritari del Piano Sanitario Nazionale	Potere di disporre, senza obbligo di rendicontazione, delle quote di risorse finanziarie del PSN vincolate agli obiettivi di carattere prioritario, quando gli stessi obiettivi sono previsti nel Piano Sanitario Regionale		X
Fabbisogno di personale sanitario	disciplina del fabbisogno regionale dei medici specialistici e delle professioni sanitarie non mediche per il Servizio Sanitario Regionale e potere di intervento nel processo decisionale e programmatico dell'istruzione universitaria	X	X
Riconoscimento degli indennizzi ai sensi della L. n. 210/1992 e relativo contenzioso	disciplina delle funzioni relative all'accertamento medico-legale in ordine alla sussistenza delle condizioni per la concessione degli indennizzi e competenza in materia di ricorsi amministrativi avverso le decisioni di diniego degli indennizzi	X	X
Farmacie	- disciplina dei parametri relativi al numero di sedi farmaceutiche in considerazione delle necessità assistenziali locali - disciplina di ulteriori tipologie di servizi erogabili dalle farmacie, anche in deroga della convenzione di cui al DPR n. 371/1998	X	X
Sanità pubblica veterinaria	- potenziamento dell'autonomia nella programmazione degli obiettivi generali, delle priorità e degli indirizzi di attività dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie e nelle modalità di raccordo con gli organismi competenti alla prevenzione, controllo, sviluppo e ricerca operanti nel territorio - attribuzione delle funzioni svolte dagli Uffici Veterinari Adempimenti Comunitari (UVAC)	X	X
Adempimenti connessi alla tutela della salute	disciplina degli adempimenti di natura sanitaria, ai fini della semplificazione dell'azione amministrativa, mediante l'abolizione di certificazioni di varia natura e degli obblighi in materia di medicina scolastica	X	X





TUTELA DELLA SALUTE

2. RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONE

A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, tra le materie di potestà legislativa concorrente delle Regioni – individuate dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione – è contemplata la “*tutela della salute*”, materia il cui ambito è assai più ampio rispetto a quello previsto dalla previgente formulazione dell'articolo 117, ai sensi del quale era attribuita alle Regioni la “*assistenza sanitaria ed ospedaliera*”: la potestà legislativa regionale riguarda, oggi, tendenzialmente ogni aspetto relativo alla salute degli individui e della collettività.

Ed infatti, con sentenza 4 dicembre 2002, n. 510, la Corte Costituzionale, chiamata a decidere sui ricorsi presentati da diverse Regioni (tra cui il Veneto) in ordine alla legittimità del D.Lgs. n. 229/1999 (cosiddetta Riforma Bindi), contenente molteplici disposizioni di dettaglio incidenti sull'autonomia regionale in materia di disciplina dell'organizzazione e dell'assistenza sanitaria, li ha dichiarati inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse in quanto “*con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze è stato profondamente rinnovato e in tale quadro le Regioni possono esercitare le attribuzioni di cui ritengano di essere titolari approvando una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale*”.

Per definire l'ambito della potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute è necessario anzitutto esaminare i **limiti** che a tale potestà derivano dall'esistenza di competenze legislative attribuite in via esclusiva allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione:

- Deve ritenersi riservata allo Stato, ai sensi delle **lettere a) e q)** dell'art.117, secondo comma, Cost. – in quanto attinente, rispettivamente, alla “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” e alle misure di profilassi internazionale – la



disciplina relativa al collegamento tra Sistema sanitario nazionale, Organizzazione mondiale della sanità (OMS), altre organizzazioni internazionali e gli organismi comunitari, e quella relativa ai controlli igienico-sanitari alle frontiere, ai controlli sanitari delle popolazioni migranti ed ai controlli veterinari infracomunitari e di frontiera.

- Ai sensi della **lettera g)** del secondo comma dell'art. 117 Cost. – "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" – spetta allo Stato la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Ministero della Salute e degli altri enti pubblici nazionali che esercitano competenze nel settore sanitario.

A questo proposito la Corte Costituzionale ha precisato (cfr. sentenza 7 luglio 2005, n. 270) che "il *legislatore statale può istituire enti pubblici solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali ... intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali*".

La Corte, inoltre, in considerazione del fatto che a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, non solo la "tutela della salute" ma anche la "ricerca scientifica" è materia di potestà concorrente, ha dichiarato costituzionalmente illegittime diverse disposizioni del D.Lgs. n. 288/2003, di riordino della disciplina degli Istituti di Ricovero e Cura a carattere Scientifico (IRRCS), in quanto eccessivamente analitiche e perciò lesive delle competenze regionali.

- Ai sensi della **lettera l)** dell'art. 117, secondo comma, Cost. – "ordinamento civile" – rientra nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato la disciplina del rapporto di impiego dei dipendenti delle amministrazioni, delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (rapporto regolato dalle norme di diritto privato, ai sensi dell'art.1, comma 2, D.Lgs.165/2001).



A tal proposito, la Corte Costituzionale ha precisato che appartiene alla materia “ordinamento civile” solo la regolamentazione del rapporto di lavoro già instauratosi, laddove la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi è riferibile all'ambito di competenza esclusiva statale solo per quanto riguarda le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali e non per quanto concerne gli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali.

E' stata quindi dichiarata illegittima, nella parte in cui se ne prevedeva l'applicazione anche alle Regioni e agli enti regionali, una disposizione della legge finanziaria 2003 che equiparava, ai fini della valutazione dei titoli, i candidati che avevano conseguito la specializzazione ai lavoratori dipendenti (v. Corte Cost., sentenza 14 dicembre 2004, n. 380).

- Rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi della **lettera m)** dell'art. 117, secondo comma, Cost. – “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale – l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e delle prestazioni che, ricomprese negli stessi, devono essere garantite a tutti i cittadini dal Servizio Sanitario Nazionale (gratuitamente o con partecipazione alla spesa).

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 del D. Lgs. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni, i LEA sono definiti nell'ambito del Piano Sanitario Nazionale, adottato dal Governo di intesa con la Conferenza Unificata.

- Secondo quanto previsto dalla **lettera s)** dell'articolo 117, secondo comma, Cost., è riservata allo Stato la disciplina dei settori che, pur concernendo anche la tutela della salute della collettività, sono principalmente volti ad assicurare la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”.

In tema di inquinamento elettromagnetico, in particolare, la Corte ha precisato che “i limiti di esposizione in materia di inquinamento elettromagnetico, fissati dallo Stato, debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius, esprimendo essi il punto di equilibrio fra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e



quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale"; spetta, invece, alla competenza delle Regioni la determinazione dei criteri di localizzazione degli impianti stessi, pur nel rispetto della pianificazione nazionale e con modalità tali da non impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti medesimi (v. Corte Cost., sentenze 7 ottobre 2003, n. 307; 7 novembre 2003, n.331 e 17 marzo 2006, n.103).

Non rientra, infine, nella competenza delle Regioni impedire il transito nel territorio regionale di rifiuti radioattivi in quanto, *"in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), i poteri della regione nel campo della tutela della salute non possono consentire... interventi preclusivi suscettibili di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi"* (v. Corte Cost., sentenza 29 gennaio 2005, n. 62).

Alla "tutela della salute" paiono poi intrecciarsi, sotto numerosi profili, altre e diverse materie di legislazione concorrente individuate dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Non appartengono, quindi, propriamente alla materia della "tutela della salute" gli aspetti relativi a:

- igiene e controllo dei prodotti alimentari e salubrità degli alimenti di origine animale e loro sottoprodotti (alimentazione);
- sicurezza sul lavoro (tutela e sicurezza del lavoro);
- riconoscimento, finanziamento, vigilanza e controllo sull'attività di ricerca corrente e finalizzata (ricerca scientifica);
- professioni sanitarie (professioni).

La Corte Costituzionale, ad esempio, ha precisato – con particolare riferimento alle professioni sanitarie non convenzionali – che *"la potestà legislativa delle Regioni in*



materia di professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i diversi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale” (v. Corte Cost., sentenze 12 dicembre 2003, n. 353; 25 novembre 2005, n. 424; 8 febbraio 2006, n. 40).

* * *

Esaminati, fin qui, limiti e confini della “tutela della salute”, si evidenzia che detta materia si articola innanzitutto nei due fondamentali settori della salute umana, intesa come promozione, prevenzione, mantenimento e recupero della salute fisica e psichica della popolazione, e della sanità veterinaria, cui vanno ricondotti gli interventi profilattici e terapeutici riguardanti la salute animale.

Rientrano, in particolare, nel settore della **sanità veterinaria**, ai sensi della vigente normativa statale e regionale di riferimento:

- le funzioni ed i compiti relativi ad interventi di igiene, profilattici e terapeutici riguardanti la salute animale;
- la disciplina di medicinali, farmaci, gas medicinali, presidi medico-chirurgici e dispositivi medici ad uso veterinario;
- la tutela sanitaria della riproduzione animale;
- la protezione e la tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali;
- la disciplina degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Quanto alla tutela della **salute umana**, deve farsi rientrare in essa, *in primis*, la disciplina della programmazione sanitaria e l'organizzazione delle funzioni e dei compiti rivolti in generale alla promozione, prevenzione, mantenimento e recupero della salute fisica e psichica della popolazione (con particolare riferimento alla costituzione ed organizzazione delle Aziende Usl e delle Aziende ospedaliere, e ai relativi compiti di vigilanza, finanziamento, controllo).



In tema di funzioni concernenti l'adozione di specifiche misure terapeutiche, è di competenza delle Regioni, in quanto responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, e nei limiti dei principi fondamentali, dettare norme di organizzazione e di procedura o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo, anche al fine di meglio garantire l'appropriatezza delle scelte terapeutiche e l'osservanza delle cautele necessarie per l'utilizzo dei mezzi terapeutici rischiosi o destinati ad impieghi eccezionali e ben mirati.

Ferma restando l'ampia autonomia riconosciuta alle Regioni, la Corte ha tuttavia precisato che non spetta al legislatore regionale "stabilire direttamente e specificamente quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione".

Inoltre, "Il confine tra terapie ammesse e non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente...e quello ad essere rispettato come persona" (v. Corte Cost., sentenze 26 giugno 2002, n. 282 e 14 novembre 2003, n. 338).

La Corte Costituzionale, nel pronunciarsi in ordine alla legittimità della modifica dell'art. 15 *quater* del D.Lgs. 502/1992 ad opera della L. 138/2004 – con la quale è stato eliminato il principio dell'irreversibilità del rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari ed è stato disposto che "la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse" – ha altresì affermato che detta disposizione non è l'enunciazione di un nuovo principio fondamentale e pertanto le Regioni "[...] sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto



esclusivo, ora facendo della scelta in suo favore un criterio preferenziale per il conferimento di incarichi di direzione” (v. Corte Cost., sentenza 5 maggio 2006, n. 181).

Appartengono alla materia “tutela della salute” – in quanto storicamente riconducibili nell’alveo della sanità e come tali disciplinate dalla vigente normativa di settore, ovvero dichiarate di competenza legislativa regionale concorrente da interventi della Corte Costituzionale – anche le seguenti aree:

- il sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private, ivi comprese le sperimentazioni gestionali e l'attività assistenziale degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e delle Aziende ospedaliere universitarie.

Con riferimento al D.P.C.M. 24 maggio 2001 (recante le linee guida concernenti i protocolli d’intesa da stipulare tra Regioni e Università per lo svolgimento di attività assistenziali da parte delle Università), successivamente superato, in parte, dal Decreto-legge n. 347/2001 (convertito con modificazioni dall’art. 1 della legge n. 405/2001), la Corte costituzionale ha affermato che nell’ambito della materia “tutela della salute” si colloca senz’altro la disciplina dettata dal Decreto impugnato e ha ribadito che, poiché non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, le disposizioni che individuano i requisiti richiesti per la costituzione o la conferma in aziende ospedaliere dei presidi ospedalieri da parte delle Regioni, né quelle che concernono i poteri delle Regioni in materia di sperimentazioni gestionali, in tale materia le Regioni possono esercitare le proprie competenze legislative approvando una propria disciplina, anche sostitutiva di quella statale (v. Corte Cost. sentenza 4.11.2003, n. 329).

- la disciplina del servizio farmaceutico e dei medicinali, presidi medico-chirurgici e dispositivi medici, biocidi e prodotti omeopatici, nonché delle modalità della loro distribuzione agli assistiti.



Secondo quanto espressamente affermato dalla Corte, “*la materia della organizzazione del servizio farmaceutico non diversamente da quanto già avveniva sotto il regime anteriore alla legge 18 ottobre 2001 n. 3, va ricondotta alla materia della tutela della salute*”, di competenza concorrente, e non a quella della tutela del lavoro poiché la complessa regolamentazione pubblicistica dell’attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l’accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute (v. Corte Cost., sentenza 10 marzo 2006, n. 87).

- gli interventi di prevenzione (ivi compresa la programmazione ed organizzazione della profilassi vaccinale e del controllo delle malattie infettive; rimane, viceversa, in capo allo Stato la profilassi internazionale) e di tutela dalla tossicodipendenza e dall’alcool.

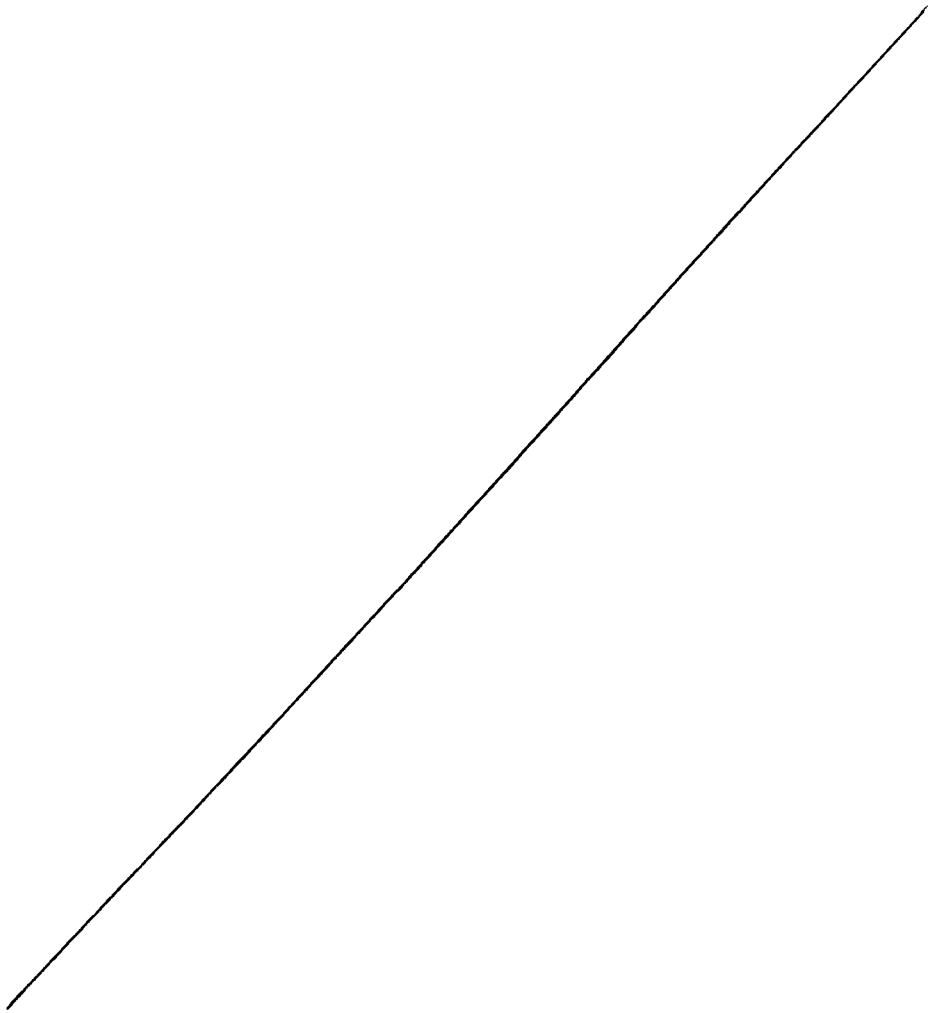
In particolare, con riferimento ad un Decreto del Ministero della Salute sull’organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle Aziende Sanitarie Locali (Ser.T.), la Corte Costituzionale ha ritenuto che, in ragione dell’autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province Autonome in materia sanitaria, non spetta allo Stato determinare ulteriori limiti organizzativi e funzionali in materia di Ser.T., con forme e modalità non riconducibili alla speciale procedura di determinazione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario legislativamente stabilita (v. Corte Cost., sentenza 27 marzo 2003, n. 88).

- il sistema delle emergenze sanitarie (salvo quanto attribuito all’Alto Commissario per la Protezione Civile ed alle Prefetture) e di igiene pubblica.
- l’edilizia sanitaria (la quale, attinendo alle strutture, più che alla organizzazione sanitaria in senso stretto, presenta aspetti riconducibili anche alla materia “governo del territorio”) e gli interventi di potenziamento e ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie. Con sentenza n. 105 del 23 marzo 2007, infatti, la Corte Costituzionale – nel solco di una giurisprudenza univoca e costante – ha dichiarato l’illegittimità di quelle disposizioni della legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre



2005, n. 266) che, riguardando il programma di investimenti di edilizia sanitaria, imponevano la destinazione di fondi a finalità specifiche, rientranti in materia di competenza concorrente delle Regione.

- l'integrazione socio-sanitaria e tra politiche ambientali e sanitarie.
- la polizia mortuaria e la disciplina della cremazione.



**TUTELA DELLA SALUTE****3. STRATEGIE E PROPOSTE DA NEGOZIARE CON LO STATO IN
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE**

Il Sistema Socio-Sanitario Veneto è chiamato oggi a identificare proprie e specifiche soluzioni organizzative e di governo per affrontare con successo:

1. l'incremento delle aspettative dei cittadini soprattutto in termini di qualità del servizio, di informazione e di libertà di scelta;
2. l'invecchiamento della popolazione e il correlato aumento delle patologie cronico-degenerative che determinano il costante incremento della domanda di servizi;
3. il crescente andamento dei costi collegato all'innovazione scientifica e tecnologica;
4. le restrizioni imposte al finanziamento pubblico dagli impegni assunti congiuntamente ai partners europei per il mantenimento dei patti di stabilità.

Nell'ambito della sanità e del sociale è pertanto necessario riuscire a contemperare il diritto all'equità d'accesso alle cure con il diritto alla libertà di scelta e con le limitate risorse disponibili a fronte di bisogni in continua espansione. La sanità regionale ha già adottato, a cominciare dal dopoguerra, i canoni del sistema produttivo veneto divenendo capillare e parcellizzata e integrando perfettamente territorio e ospedali, sociale e sanitario.

La sfida da vincere in un prossimo futuro è quindi quella di mantenere l'attuale modello veneto, modernizzandolo per impiegare in modo migliore le risorse, per offrire maggiore pluralismo erogativo delle prestazioni, per contrastare forme e sacche di inefficienza, per ottimizzare il rapporto tra domanda e offerta, saldando tutti gli elementi in un circolo virtuoso di complementarietà. Si tratta di una sfida difficile, ma non impossibile, proprio per le caratteristiche fondanti del Sistema Socio-Sanitario



Veneto, nato e sviluppato sulla base di una forte integrazione tra assistenza sanitaria e servizi sociali. Una sinergia che ha dimostrato, nel corso degli ultimi decenni, di saper corrispondere adeguatamente alle esigenze di uno sviluppo economico e sociale che ha mutato le esigenze dei singoli e delle famiglie.

La Riforma del Titolo V della Costituzione ha posto fine alla cosiddetta polarizzazione politica dei modelli che aveva dominato la scena politica dei rapporti Stato-Regioni, anteriormente alla riforma costituzionale, ed aveva conseguentemente imposto dei limiti progettuali e gestionali alla Regione del Veneto che aveva dovuto subire il ricorso a procedure finanziarie e ad accordi contrattuali spesso difformi dalle esigenze reali del suo territorio.

Il federalismo ha avviato finalmente un dibattito privo di riferimenti organizzativi statici che consentirà di eliminare la tradizionale contrapposizione tra modelli ipotizzati a livello centrale e le peculiari specificità delle singole Regioni italiane lasciando spazio a un più positivo e sereno confronto sulle reali *performance* di ciascuno dei sistemi regionali all'interno di un quadro nazionale di solidarietà che rispetti i diritti dei singoli e delle comunità.

Il Sistema Socio-Sanitario della Regione del Veneto necessita, in rapporto alle potenzialità di *governance* reale ed al mutato contesto socio-economico, di specifica autonomia programmatica e gestionale per avviare importanti e decisivi interventi di manutenzione evolutiva e di riorientamento della Governance del sistema che si vuole stabilmente fondato su di un'accentuata integrazione ospedale-territorio con una caratterizzazione marcata di quest'ultimo nella visione evolutiva dei prossimi anni.

Secondo il nuovo assetto costituzionale allo Stato spetta in via esclusiva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2), mentre gli ambiti attinenti alla tutela della salute rientrano nella potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3).

Nell'attesa che trovi attuazione il federalismo sanitario, si dovrà adeguare la normativa statale vigente in materia di tutela della salute umana ai nuovi rapporti tra Stato e



Regioni, limitando la disciplina all'individuazione dei principi fondamentali, e si dovranno potenziare gli strumenti di concertazione e di leale collaborazione, quali le intese e gli accordi in sede di Conferenza Permanente Stato Regioni.

Con l'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Cost., dovranno essere rafforzate le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo della Regione che, invece, confermerà a livello locale e aziendale l'attività di gestione.

Il modello sanitario veneto dovrà essere orientato verso la riorganizzazione della rete ospedaliera ed extra ospedaliera residenziale, con la progettazione di diversi ambiti territoriali, con l'individuazione di più incisivi sistemi di monitoraggio e di controllo, con l'accreditamento di strutture e di operatori, con la responsabilizzazione dei professionisti e il coinvolgimento delle associazioni dell'utenza.

L'evoluzione del modello veneto dovrebbe partire dalla ridefinizione in sede regionale dei LEA da effettuarsi in coerenza con la sopravvenuta normativa nazionale. Inoltre la Regione del Veneto intende provvedere con decisione alla definizione e realizzazione dei LIVEAS (livelli essenziali delle prestazioni sociali) che, nonostante tutti i tentativi di definizione che la stessa Regione ha condotto in sede nazionale, restano ad oggi lettera morta pur in presenza di una improrogabile necessità di normare quanto afferisce alle Politiche Sociali per un efficace ed efficiente intervento.

Elemento determinante sarà quello di definire con precisione quante e quali sono le risorse disponibili, senza però tacere che non è rilevabile il legame fra sviluppo socio economico, risorse prodotte dalla comunità e finanziamento dei servizi socio sanitari, che tanta parte hanno nel sostegno alla famiglia, alla persona e all'impresa.

Non si può non sottolineare che il modello attuale veneto garantisce prestazioni che vanno dall'assistenza domiciliare a una delle più efficienti reti di trapianti. Tutto questo con un assorbimento del 4,9 per cento del PIL, a fronte di una media nazionale del 5,9 per cento, con un costo pro capite che colloca la nostra Regione terzultima fra le undici che hanno certificato i bilanci.



La scommessa da non perdere negli anni futuri sarà, in conclusione, riformare la sanità veneta spingendo ancora di più l'acceleratore sul binomio federalismo (in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Costituzione) e federalismo fiscale (in attuazione dell'articolo 119 Costituzione), senza tradire quella solidarietà consapevole che ha caratterizzato fin qui la crescita della società veneta, garantendone l'elevata qualità dei servizi.



La Regione del Veneto, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in ordine ad una maggiore autonomia legislativa e amministrativa in materia di tutela della salute, formula le seguenti proposte da negoziare con lo Stato.

- **Sperimentazione di nuovi modelli gestionali nell'erogazione delle cure primarie.**
- Attribuzione alla Regione del Veneto di maggiori poteri legislativi e delle conseguenti funzioni amministrative al fine di avviare programmi di sperimentazione aventi ad oggetto nuovi modelli gestionali per l'erogazione delle prestazioni dei Livelli Essenziali di Assistenza delle Cure Primarie, anche in deroga a quanto attualmente previsto, sul piano giuridico, economico, organizzativo, dagli accordi collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e gli specialisti ambulatoriali interni ed altre professionalità sanitarie nonché dall'art. 8, comma 1, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e dall'art. 2 nonies del D. L. n. 81/2004 convertito con legge n. 138/2004.

Mediante la sperimentazione di nuovi modelli gestionali sarà possibile creare un'osmosi operativa tra medici dipendenti e convenzionati per la gestione di pazienti sia in ambito ospedaliero che territoriale.

Attualmente l'assistenza primaria è assicurata dai medici di medicina generale, conformemente ai vigenti Accordi Collettivi Nazionali di categoria.

Per potenziare il settore delle Cure Primarie, superando la divisione fra Ospedale e Territorio, è essenziale che venga riconosciuta al Veneto la possibilità di intervenire al fine di giungere ad una più incisiva integrazione, funzionale e strutturale, fra i compiti dei medici ospedalieri e quelli dei medici di medicina generale, soprattutto nelle seguenti aree:



- Dimissioni protette per “Pazienti fragili”,
- Assistenza ai Malati Oncologici, o affetti da malattie inguaribili, nelle ultime fasi della vita,
- Assistenza Domiciliare Programmata ed Integrata,
- Ospedali di Comunità,
- Hospice,
- Assistenza Programmata di Ospiti non Autosufficienti in Case di Riposo e RSA.

Potrà così essere garantita la gestione integrata dei pazienti anche attraverso l’assegnazione di tali compiti ai medici ospedalieri ogni qual volta tale scelta assicuri meglio i Livelli Essenziali di Assistenza nei confronti di talune categorie di pazienti.

L’integrazione tra medici di assistenza primaria e medici ospedalieri potrà esplicitarsi anche sul versante della comunicazione informativa, ovvero sulla messa a punto e sull’utilizzo di un sistema informativo integrato, che consenta uno scambio efficiente ed efficace delle informazioni.

Obiettivo strategico della Regione del Veneto è quello di individuare ed attribuire obiettivi congruenti tra quelli previsti per i medici di assistenza primaria ed altri convenzionati e quelli individuati per gli ospedalieri, al fine di dare concretezza all’integrazione tra Territorio e Ospedale, alla continuità dell’assistenza, all’appropriatezza dei percorsi assistenziali.

• **Costituzione e organizzazione delle Aziende ULSS e delle Aziende Ospedaliere**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di individuare gli ospedali da costituire in Azienda Ospedaliera mediante un autonomo procedimento, in deroga a quanto oggi previsto dall’art. 4, comma 1 quater, del D.Lgs. n. 502/1992.

In base al D.Lgs. n. 502/1992 il procedimento per la costituzione delle Aziende Ospedaliere è particolarmente complesso e vede ancora oggi un pesante intervento dello Stato:



- le Regioni trasmettono al Ministro della salute le indicazioni in ordine agli ospedali da costituire in Azienda;
- il Ministro, sulla base delle indicazioni regionali e previa verifica della sussistenza dei requisiti, formula le proposte al Consiglio dei Ministri,
- il Consiglio dei Ministri individua gli ospedali da costituire in Azienda Ospedaliera;
- le Regioni costituiscono gli ospedali in azienda, entro sessanta giorni dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Poiché la definizione del numero e della tipologia delle Aziende ospedaliere è strettamente connessa alle scelte di programmazione sanitaria, la Regione chiede l'acquisizione di una completa autonomia anche nella disciplina del procedimento, non solo nella disciplina dei requisiti che devono essere posseduti dai presidi ospedalieri ai fini della costituzione in Azienda Ospedaliera (detto potere già spetta alle Regioni, in quanto ai sensi del comma 2 bis dell'articolo 19 del D. Lgs. n. 502/1992 - introdotto dal D.L. n. 347/2001, come convertito dalla L. n. 405/2001 - le disposizioni del D.Lgs. n. 502/1992 in ordine ai requisiti non costituiscono principi fondamentali e possono quindi essere diversamente disciplinati a livello regionale).

Da un lato ciò porterà ad una significativa semplificazione procedimentale, eliminando una serie di defatiganti passaggi amministrativi dalla Regione allo Stato e poi dallo Stato alla Regione; dall'altro consentirà l'assunzione di autonome scelte da parte della Regione del Veneto nell'organizzazione della rete ospedaliera, in coerenza con il Piano Socio - Sanitario Regionale e senza interventi da parte dello Stato.

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare in piena autonomia la composizione dei collegi sindacali delle Aziende ULSS e delle Aziende Ospedaliere, in deroga a quanto previsto dall'art. 3 ter del D. Lgs. n. 502/1992

Nonostante la Corte Costituzionale abbia più volte affermato l'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria e di *governance* del sistema, l'art. 3 ter,



comma 3 del D.lgs. 502/1992 disciplina la composizione dei collegi sindacali delle Aziende ULSS, prevedendo ancora che 2 dei 5 componenti di ciascun collegio debbano essere designati dallo Stato (uno dal Ministero della Salute e uno dal Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Poiché lo Stato effettua comunque penetranti controlli sull'amministrazione della sanità, quali i controlli effettuati dal Tavolo tecnico (istituito dall'art. 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005) ai fini della verifica degli adempimenti relativi alle finalità di quanto disposto dall'articolo 1, comma 184, lettera c) della legge 30 dicembre 2004, n. 311 nonché quelli posti in essere dal Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse e per la verifica della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione (istituito dall'art. 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005), non ha più ragion d'essere l'intervento statale anche mediante la designazione di componenti ministeriali nei collegi sindacali.

- **Autonoma gestione delle risorse per gli obiettivi prioritari del Piano Sanitario Nazionale**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disporre delle somme attinenti alle quote del Fondo sanitario nazionale vincolate agli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale di carattere prioritario e di rilievo nazionale a norma dell'art. 1, commi 34 e 34 bis della legge n. 662/1996 senza necessità di specifica rendicontazione, quando detti obiettivi siano presenti nel piano sanitario regionale.

L'art. 1 comma 34 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 prevede che “ ... *il CIPE, su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, può vincolare quote del Fondo sanitario nazionale alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale, con priorità per i progetti sulla tutela della salute materno-infantile, della salute mentale, della salute degli anziani nonché per*



quelli finalizzati alla prevenzione, e in particolare alla prevenzione delle malattie ereditarie”.

Il medesimo art. 1 al comma 34 bis prevede, altresì, che “ ... *Per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati nel Piano sanitario nazionale le regioni elaborano specifici progetti sulla scorta di criteri e parametri fissati dal Piano stesso*”.

Le somme di cui agli articoli succitati rientrano tra i fondi che lo Stato trasferisce alle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria regionale e ne rappresentano una quota esigua; sono finalizzati alla realizzazione di obiettivi specifici del Piano sanitario nazionale che le Regioni sono comunque tenute a realizzare e per la cui attuazione la Regione del Veneto ha avviato da tempo numerose e concrete iniziative.

L’acquisizione di maggiore autonomia da parte della Regione nella gestione di detti fondi consentirà alla stessa di avviare, senza ritardi, l’attività di realizzazione di obiettivi prioritari, sulla base di un finanziamento già definito ed assegnato, invece di dover attendere, per l’ammissione al finanziamento e per l’effettiva erogazione dello stesso, tempi molto lunghi e passaggi in Conferenza Stato- Regioni.

Inoltre tale maggiore autonomia rileverà anche ai fini di non incorrere nella duplicazione di costi (o comunque in una loro incentivazione), conseguenti alla necessità di assegnare specifico rilievo ad obiettivi che già rientrano nelle attività correnti del sistema sanitario regionale.

- **Determinazione e programmazione del fabbisogno di personale sanitario.**
- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di determinare il fabbisogno dei medici specialisti e delle professioni sanitarie non mediche per il Servizio Sanitario Regionale e di intervenire nel processo decisionale e programmatico dell’istruzione universitaria, in deroga a quanto previsto dall’art. 6 ter comma 1 del D.Lgs. n. 502/1992.



La predetta norma prevede che il Ministro della Sanità determini con uno o più decreti il fabbisogno dei medici specialisti e delle professioni sanitarie non mediche per il Servizio Sanitario Regionale, ai soli fini della programmazione da parte del MIUR (Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica) degli accessi ai corsi di laurea e alle scuole di formazione specialistica.

A seguito dell'entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Costituzione, in luogo del decreto ministeriale, il fabbisogno viene determinato con accordo Stato/Regioni-Province autonome in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. Intervenuto l'accordo, il MIUR, in ragione delle risorse disponibili e dell'offerta formativa rappresentata da ogni singolo ateneo, determina il numero dei posti da autorizzare nelle scuole di specializzazione di area sanitaria e nei corsi di laurea delle professioni sanitarie.

In concreto, l'ammontare delle risorse e la tipologia dell'offerta formativa proposta da ogni singolo ateneo, determinano, quasi costantemente, uno scostamento tra le esigenze rappresentate dalle Regioni e l'effettiva offerta formativa autorizzata dal MIUR con il risultato che, ove la Regione abbia un elevato fabbisogno di una specifica professionalità nell'ambito del proprio servizio sanitario regionale, si verifica che gli atenei ne formino un numero inferiore, o, addirittura non attivino alcun corso.

Viceversa, ove vi sia un fabbisogno molto basso o non ve ne sia affatto, gli atenei vengono comunque autorizzati alla formazione delle relative figure professionali.

In questo quadro, al fine di orientare le scelte inerenti l'istruzione universitaria anche sulla base delle effettive esigenze espresse dal contesto sociale, economico e produttivo in cui dette scelte si calano, la Regione del Veneto, rivendica il potere di determinare autonomamente - previa concertazione con gli organismi locali rappresentativi delle professioni e gli atenei deputati al soddisfacimento del fabbisogno formativo - il proprio fabbisogno di personale sanitario, intervenendo nel processo decisionale e programmatico dell'istruzione universitaria, pur nel rispetto dell'autonomia delle Istituzioni Universitarie.



- **Procedimenti per il riconoscimento di indennizzi ai sensi della L. n. 210/1992 e relativo contenzioso amministrativo**

- Attribuzione alla Regione del Veneto della funzioni relative:

- all'accertamento medico-legale in ordine alla sussistenza delle condizioni per la concessione dell'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati;
- ai ricorsi amministrativi avverso le decisioni di diniego di concessione degli indennizzi stessi.

In attuazione della Riforma Bassanini (art. 123 del D.lgs. 112/1998) sono state conferite alla Regione le funzioni relative agli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati di cui alla L. n. 210/1992, nonché alla vaccinazione antipoliomielitica non obbligatoria di cui all'art. 3 della L. n. 362/1999.

Il conferimento di funzioni non ha però condotto ad un autonomo potere di gestire l'intero procedimento da parte della Regione, in quanto sono rimaste in capo allo Stato sia la parte della procedura relativa all'accertamento sanitario svolta dalle Commissioni Medico Ospedaliere, tuttora incardinate presso l'Amministrazione statale ai sensi dell'art. 165 del D.P.R. n. 1092/1973, sia quella relativa agli eventuali ricorsi amministrativi in caso di esito sfavorevole o parzialmente sfavorevole del giudizio medico-legale, che ad oggi devono essere proposti al Ministero della Salute.

La Regione, pertanto, si trova a dover corrispondere gli indennizzi (detta funzione è stata a sua volta delegata all'Azienda ULSs n. 16 ai sensi della Legge regionale n. 11/2001 articolo 123 - D.G.R. n. 1140 del 17.5.2001) sulla base di accertamenti effettuati dallo Stato e sottratti ad eventuali successive valutazioni regionali.



In caso di ricorso giurisdizionale invece è la Regione ad essere chiamata in giudizio unitamente all'Azienda ULSS n. 16, circostanza che ha creato molti problemi e ritardi soprattutto per i soggetti richiedenti l'indennizzo.

Al fine di superare la frammentarietà del procedimento e di garantire la coincidenza tra esercizio della funzione e relativa responsabilità, è necessario che il giudizio medico-legale da effettuarsi sul soggetto richiedente l'indennizzo e il relativo ricorso amministrativo siano di competenza della Regione.

- **Farmacie**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di stabilire autonomamente i parametri riguardanti il numero di sedi farmaceutiche in relazione sia ai parametri demografici che a quelli di deroga al criterio della popolazione in considerazione di necessità assistenziali locali (art. 1 della L. n.475/1968, come modificato dall'art. 1 della L. n. 362/1991; art. 104 del R.D. n. 1265/1934, come modificato dall'art. 2 della L. n. 362/1991; art. 1 della L. n. 221/1968, come modificato dall'art. 6 della L. n. 362/1991).

Nell'ambito di una prospettiva di regionalizzazione delle strutture del Servizio Sanitario nazionale e di razionalizzazione del Servizio di Farmacia Territoriale, infatti, emerge l'esigenza di attuare attraverso la programmazione della pianta organica delle sedi farmaceutiche una pianificazione territoriale del servizio farmaceutico adeguato ai bacini di utenza e alle particolari esigenze dei flussi di popolazione in determinate località.

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare autonomamente, anche in deroga a quanto previsto dalla convenzione di cui al DPR n. 371/98 "*Regolamento recante norme concernenti l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private*"(scaduta e in via di revisione), ulteriori tipologie di servizi erogabili dalla farmacia, intesa come presidio polifunzionale del Servizio Sanitario Regionale, quali:



- supporto anche organizzativo alle prestazioni di continuità assistenziale ospedale-territorio per l'assistenza domiciliare integrata relativamente ai pazienti residenti nell'ambito della sede farmaceutica di rispettiva pertinenza;
- interventi di primo soccorso e analisi di laboratorio di prima istanza, in ambiti e con modalità da definirsi secondo logiche di integrazione con le specifiche strutture competenti delle ULSS e secondo i criteri di accreditamento e certificazione dei livelli di qualità delle prestazioni rese;
- supporto all'attività del medico di medicina generale al fine del monitoraggio dei farmaci prescritti attraverso procedure e sistemi definiti ed integrati con il Servizio farmaceutico ed Informativo regionale e delle Aziende ULSS;
- prenotazione con sistemi informatici in connessione con i CUP delle visite specialistiche e delle prestazioni diagnostiche.

Le prestazioni sopra elencate vengono già oggi in parte erogate dalle farmacie in alcune zone del Veneto, in base ad accordi locali tra farmacisti e Aziende ULSS, con gradimento dell'utenza e riscontro positivo sull'efficienza dei sistemi sanitari locali.

Solo in presenza di specifiche disposizioni normative regionali, tali modelli organizzativi, ampiamente sperimentati, potranno raggiungere la necessaria unitarietà ed uniformità organizzativa, procedurale, qualitativa e gestionale, tale da garantire l'uniformità di accesso alle cure ai cittadini, l'efficienza e l'economicità dei sistemi organizzativi compresa la gestione della mobilità dei costi tra le varie Aziende ULSS e l'uniforme gestione dei flussi informativi verso il data *warehouse* regionale.

E' essenziale quindi che venga ampliato e potenziato l'ambito di competenze della Regione a disciplinare il settore, anche prevedendo la possibilità di autorizzare orari di apertura ordinaria e di turno che meglio rispondano alle attuali esigenze di garanzia dell'interesse pubblico di accesso al farmaco e agli altri servizi resi dalla farmacia che la Regione intende disciplinare. Ciò in un contesto di organizzazione e regolamentazione di un Servizio Farmaceutico che - in linea con quanto avviene per i medici di medicina generale convenzionati - costituisca una rete di servizi sanitari



tale da soddisfare le esigenze farmaceutiche e assistenziali di un numero medio di assistiti per esercizio farmaceutico, in stretta integrazione con la Regione e le Aziende ULSS, in un quadro di attuazione del governo clinico esteso a tutte le attività territoriali, integrate alle attività ospedaliere.

Detta proposta riveste inoltre una peculiare rilevanza con particolare riferimento a quelle zone montane del Veneto in cui, anche in considerazione delle condizioni geomorfologiche del territorio, si concentrano fasce di popolazione di età avanzata e deboli dal punto di vista socio-economico, in quanto più bisognose di servizi sanitari appropriati e spesso disagiate per la limitata autonomia nella possibilità di spostamento, attesa la carenza, in queste zone, delle comunicazioni con mezzi pubblici.

In queste zone potranno essere erogati, tramite le farmacie, diverse categorie di servizi sanitari (prenotazioni visite specialistiche, primo soccorso, dispensazione farmaci particolari in erogazione diretta ecc.), al fine di un ottimale ed efficace accesso ai servizi stessi da parte degli utenti.

- **Sanità pubblica veterinaria**

- Conferma e potenziamento dell'autonomia regionale nella programmazione degli obiettivi generali, delle priorità e degli indirizzi dell'attività dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, nonché nella previsione delle modalità di raccordo con i Dipartimenti di prevenzione delle Aziende ULSS, con l'ARPAV - Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, con le istituzioni o aziende di sviluppo e di ricerca sperimentali zootecniche eventualmente operanti nel rispettivo territorio

Ai sensi della L.R. n. 34/2001, e delle leggi degli altri Enti cogerenti l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 18/2002, legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2001, legge della provincia autonoma di Trento n. 2/2002), spetta già a ciascuno di detti Enti il potere di programmare ed indirizzare le attività diagnostiche svolte dell'Istituto per



il controllo delle malattie degli animali e per le zoonosi e come laboratorio di analisi per i prodotti destinati agli animali e/o agli uomini.

Nell'ultimo periodo è emersa tuttavia una tendenza dello Stato a potenziare il proprio potere di intervento sulle attività dell'Istituto, non solo con riferimento alle attività di ricerca scientifica, ma anche con riferimento alle attività svolte in qualità di centro di referenza nazionale per determinate malattie, quali "l'Influenza Aviaria", la "Salmonella", la "Rabbia Silvestre" e la "Malattie delle Api".

Appare quindi necessario che in detto settore sia preservata e potenziata l'autonomia della Regione con riferimento a tutte le attività diagnostiche, ferma restando la collaborazione con lo Stato per le attività attinenti la ricerca di base e finalizzata.

- Attribuzione alla Regione del Veneto delle funzioni attualmente svolte dagli UVAC – Uffici Veterinari Adempimenti Comunitari, con conseguente trasferimento alla Regione del Veneto del personale tecnico ed amministrativo degli uffici suddetti adibito all'espletamento delle funzioni trasferite.

Gli UVAC, uffici periferici del Ministero della Salute, istituiti dal D.Lgs. n. 27/1993, recante attuazione della direttiva 89/608/CEE, hanno il compito, in considerazione della soppressione dei controlli veterinari alle frontiere in vista della realizzazione del mercato interno, di rafforzare la collaborazione tra le autorità che, in ciascuno degli Stati membri, sono incaricate di applicare le normative veterinarie e zootecnica.

Ai sensi di quanto previsto dalla direttiva, mentre l'autorità richiedente, che formula la richiesta di assistenza, è sempre centrale (Ministero della Salute), l'autorità interpellata, cui sono indirizzate le domande di assistenza, può essere anche periferica e quindi regionale.

La Regione chiede pertanto l'attribuzione dei compiti di autorità interpellata ora spettante agli attuali UVAC.



- **Semplificazione e/o abolizione degli adempimenti connessi alla tutela della salute**

➤ Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare autonomamente, in un'ottica di semplificazione dell'azione amministrativa, gli adempimenti connessi alla tutela della salute

- sia attraverso l'abolizione dei seguenti documenti previsti da normativa statale:

1. Certificato di sana e robusta costituzione
2. Certificato di idoneità fisica per l'assunzione nel pubblico impiego
3. Certificato di idoneità fisica per l'assunzione di insegnanti e altro personale di servizio nelle scuole
4. Certificato di idoneità fisica al servizio civile volontario
5. Certificato per vendita dei generi di monopolio
6. Certificato di idoneità fisica per l'assunzione di apprendisti non a rischio
7. Certificato per abilitazione alla conduzione di generatori di vapore (caldaie)
8. Certificato sanitario per l'impiego dei gas tossici
9. Certificato per l'esonero dalle lezioni di educazione fisica
10. Scheda sanitaria per colonie e centri estivi
11. Certificato di vaccinazione per l'ammissione alle scuole pubbliche
12. Certificato di idoneità psicofisica per la frequenza di istituti professionali o corsi di formazione professionale
13. Libretto di idoneità sanitaria per i parrucchieri
14. Certificato di idoneità all'esercizio dell'attività di autoriparazione
15. Certificato di idoneità a svolgere la mansione di fochino
16. Certificato di idoneità alla conduzione di impianti di risalita
17. Certificato per maestro di sci
18. Certificato di idoneità fisica a fare il giudice onorario e il giudice di



pace

19. Certificato di idoneità per i lavoratori extra-comunitari dello spettacolo

20. Certificato per ottenere sovvenzioni contro cessione del quinto della retribuzione

- sia attraverso l'abolizione degli obblighi in materia di medicina scolastica, che possono principalmente essere individuati nei seguenti:
 - Obbligo della presenza del Medico scolastico
 - Obbligo della tenuta di registri di medicina scolastica
 - Obbligo della presentazione di certificato medico oltre i cinque giorni di assenza
 - Obbligo di periodiche disinfezioni e disinfestazioni degli ambienti scolastici

La presenza all'interno della legislazione statale di norme e di regolamenti che disciplinano l'utilizzo di certificazioni e/o autorizzazioni oggi ormai prive di documentata efficacia, genera un uso non ottimale delle risorse e una mancanza di impatto sui problemi di salute.

Si tratta infatti di pratiche inutili perché basate su idee dominanti nella comunità scientifica di un tempo o basate sulla necessità di difesa da pericoli per la salute non più attuali o comunque inefficaci rispetto alla finalità per la quale erano state istaurate.

Queste attività costituiscono un notevole spreco di risorse finanziarie ed umane che ben potrebbero essere utilizzate in interventi preventivi di provata efficacia.

L'obiettivo, quindi, è quello di ridurre in modo significativo e concreto le procedure burocratiche ormai ritenute obsolete che incidono negativamente sugli obblighi a carico dei cittadini e degli operatori sanitari, così come sui costi sostenuti dalle amministrazioni coinvolte.

La dismissione di pratiche inutili od obsolete comporta un notevole risparmio di risorse.



La Regione del Veneto con la Legge n. 41\2003 ha avviato il percorso verso la dismissione di pratiche inutili od obsolete tra cui gli accertamenti sanitari e le certificazioni del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari previsti dall'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 e degli artt. 37, 39 e 40, del DPR 26 marzo 1980, n. 327.

La verifica, non ancora conclusa, sui risultati ottenuti nelle ASL dall'abolizione degli "Accertamenti sanitari e la relativa certificazione del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari" ha evidenziato che, in un anno, con questo solo provvedimento, sono stati evitati più di un quarto di milione di accertamenti inutili.

**TUTELA DELLA SALUTE****4. QUADRO NORMATIVO**

- **R.D. 27 luglio 1934, n. 1265**
"Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie"
- **L. 30 aprile 1962 n. 283**
"Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"
- **Legge 8 marzo 1968, n. 221**
"Provvidenze a favore dei farmacisti rurali"
- **Legge 2 aprile 1968, n. 475**
"Norme concernenti il servizio farmaceutico"
- **D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092**
"Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato", art. 165
- **D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327**
"Regolamento di esecuzione della L. 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"
- **L. 8 novembre 1991, n. 362**
"Norme di riordino del settore farmaceutico"
- **Legge 30 dicembre 1991, n. 412**
"Disposizioni in materia di finanza pubblica"
- **Legge 25 febbraio 1992, n. 210**
"Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati"
- **D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502**
"Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"
- **D.Lgs. 30 gennaio 1993, n. 27**
"Attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica"



- **L. 23 dicembre 1996, n. 662**
“*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*”, art. 1, commi 34 e 34 bis

- **D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112** – articoli da 112 a 127
“*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59*”

- **D.P.R. 8 luglio 1998, n. 371**
“*Regolamento recante norme concernenti l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private*”

- **D.L. 18 settembre 2001, n. 347**
“*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*” convertito con modificazioni in legge L. 16 novembre 2001, n. 405

- **Decreto Legge 29 marzo 2004, n. 81**
“*Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica*” convertito con modificazioni in L. 26 maggio 2004, n. 138

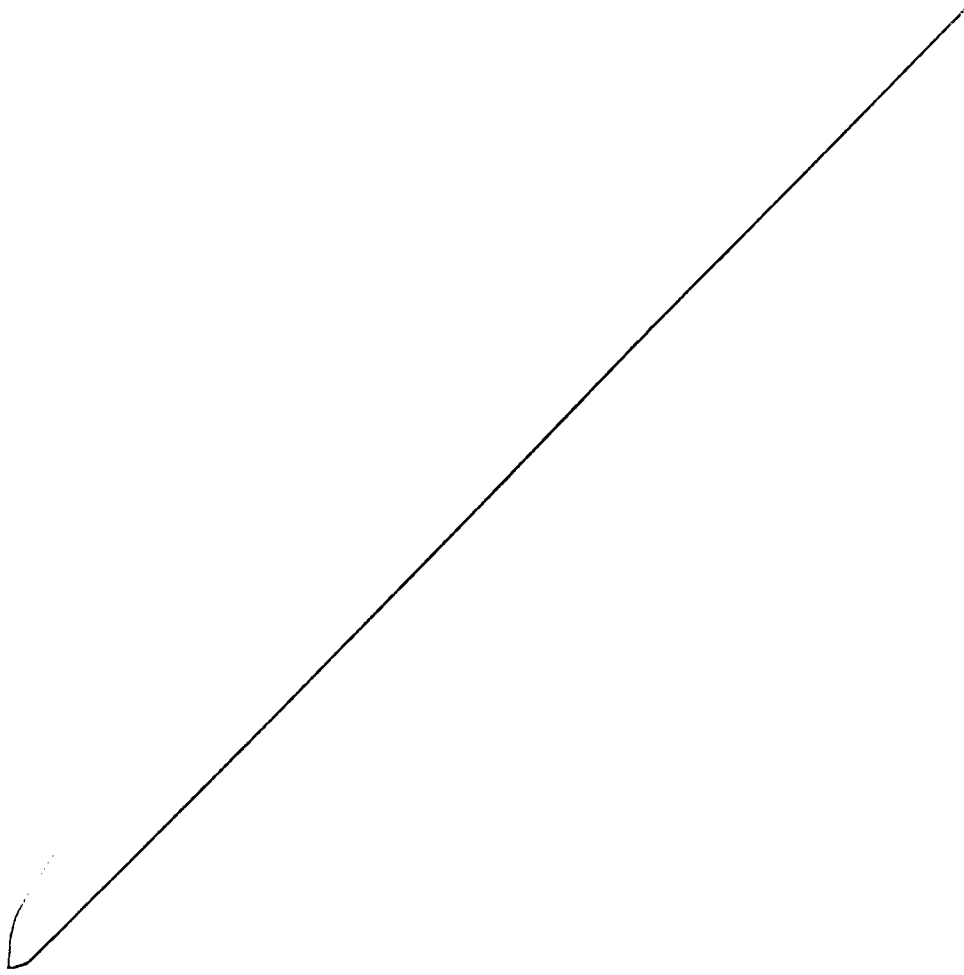
- **L. 26 maggio 2004, n. 138**
“*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 29.03.2004, n. 81, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo della salute pubblica*”

- **Legge 30 dicembre 2004, n. 311**
“*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*”, art. 1, commi 177 e 178

- **D.Lvo 24 aprile 2006, n. 219**
“*Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE*”

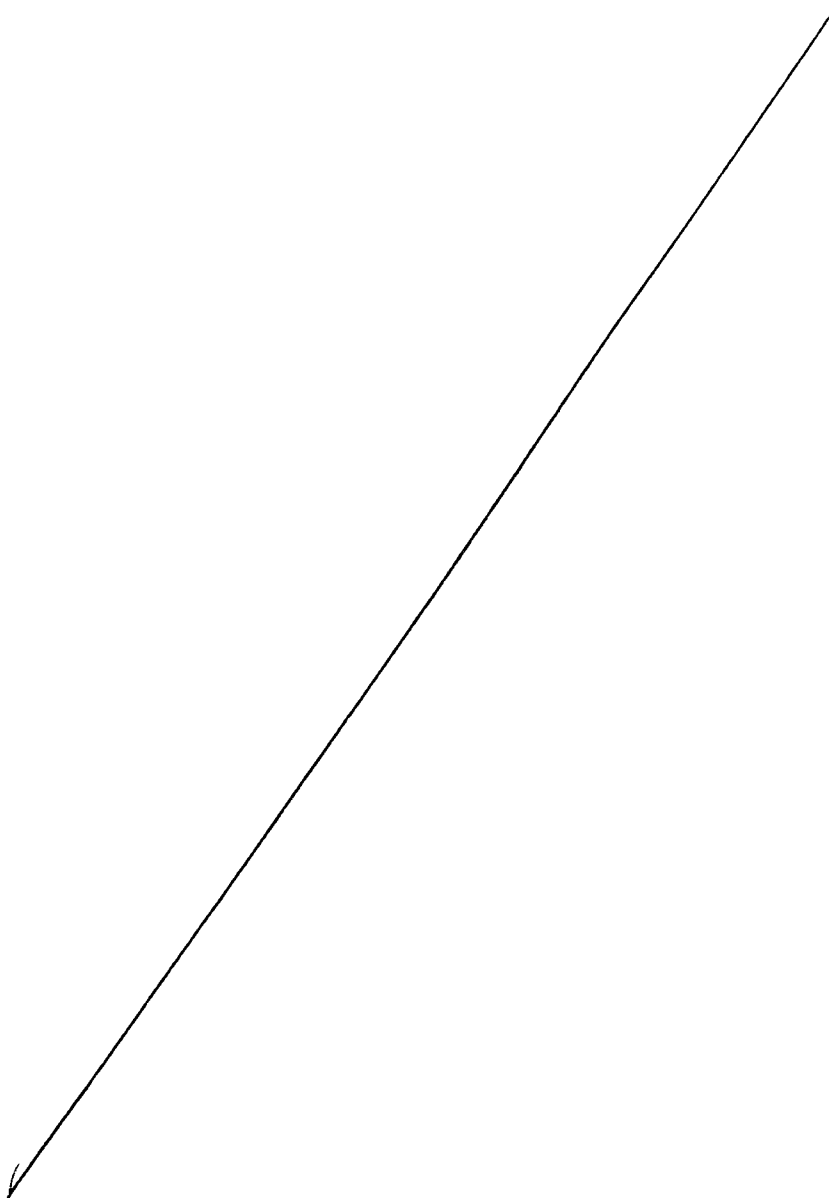


Tutela e valorizzazione dei Beni Culturali





1. SINTESI DELLE PROPOSTE DI MAGGIORE AUTONOMIA ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione			
AMBITO	COMPETENZE	legislativa	amministrativa
Patrimonio culturale librario	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela relative ai beni (carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo) conservati nelle biblioteche, non appartenenti allo Stato, che si trovano sul territorio regionale - disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni librari e delle altre tipologie di beni (carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo) in consegna o in uso a Ministeri diversi da quello per i Beni e le Attività Culturali, che si trovano sul territorio veneto 	X	X
Patrimonio culturale archivistico	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione oggi esercitate dalle Soprintendenze archivistiche con riferimento agli archivi locali, non appartenenti allo Stato. - trasferimento delle Soprintendenze archivistiche alla Regione 	X	X
Beni immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela dei beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, con particolare riferimento a quelli già conservati nei musei civici veneti - programmazione e coordinamento delle azioni con finalità di tutela degli EE.LL., Università, mondo dell'associazionismo e privati 	X	X
Patrimonio storico della Prima guerra mondiale	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione in relazione ai beni di notevole interesse storico appartenenti al patrimonio storico della Prima guerra mondiale, insistenti sul territorio regionale 	X	X
Conservazione del patrimonio culturale	<ul style="list-style-type: none"> - definizione dei profili professionali relativi al personale bibliotecario, archivistico e museale degli enti locali 	X	X





TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

2. RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONE

L'articolo 117 della Costituzione, come modificato a seguito della Riforma del Titolo V, assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia della "tutela [...] dei beni culturali" (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) e alla competenza concorrente delle Regioni la materia della "valorizzazione dei beni culturali [e ambientali] e promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, terzo comma, Cost.): per il settore dei beni culturali, pertanto, viene rimarcata quella distinzione tra "tutela" e "valorizzazione", già introdotta dal D.Lgs. n. 112/1998 attuativo della cd. legge Bassanini (L. 59/1997).

In più di un'occasione la Corte Costituzionale è intervenuta sul punto delimitando in maniera via via più puntuale i due concetti; in tutti i casi - e comunque fino all'adozione delle nuove definizioni di cui al vigente D.Lgs. n. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" - il ragionamento logico-giuridico seguito dal Giudice delle leggi ha preso avvio dagli artt. 148, 149 e 152 del D.Lgs. 112/1998 (gli artt. 148 e 152 sono stati successivamente abrogati dal Codice dei beni culturali) e dalle definizioni a suo tempo date dal legislatore delegato.

Secondo la dizione dell'articolo 148 del D. Lgs. 112/1998 si intendeva per "tutela", ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali e per "valorizzazione" ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione.

La Corte ha affermato che la distinzione fra tutela e valorizzazione può essere innanzitutto desunta dalla legislazione vigente (nell'occasione - sentenza 28 marzo 2003 n. 94 - si trattava del D.Lgs. 112 citato e del D.Lgs. 490/1999 "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali" oggi sostituito dal Codice), la quale riconduce in primo luogo al concetto di tutela l'attività di



individuazione della categoria dei beni culturali, cui consegue l'apposizione sugli stessi di uno speciale vincolo, diretto ed indiretto, di interesse storico o artistico e l'esercizio della vigilanza.

La nozione di tutela, inoltre, deve ritenersi comprensiva anche di quelle attività fondamentali che ne costituiscono logica esplicazione, come quelle (ad esempio l'attività di restauro) comunque volte all'esaltazione dei caratteri storico-artistici intrinseci del bene, non semplicemente finalizzate ad una valorizzazione dello stesso in termini di fruizione.

L'esigenza che siano tracciati con la maggiore precisione possibile i confini tra attività di tutela e attività di valorizzazione si ripropone, dunque, anche oggi che la materia della valorizzazione è attribuita alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente e che diventa di primaria importanza, per il pieno riconoscimento alla Regione del suo ruolo di legislatore ordinario, delimitare in modo quanto più possibile definito gli ambiti di intervento regionale.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio concepisce la valorizzazione come indirizzata non solo a "*promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare la migliore utilizzazione e fruizione pubblica*", bensì anche a "*promuovere e a sostenere gli interventi di conservazione del patrimonio stesso*" (v. art. 6, D.Lgs. n. 42/2004): ciò rende ancor più palese come gli interventi di valorizzazione possano di fatto interferire con l'attività di tutela demandata allo Stato e generare innumerevoli conflitti di competenza che la Corte Costituzionale è chiamata poi a dirimere.

A tal proposito, il Giudice delle leggi, nel respingere – a favore di una Regione – un ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha affrontato il tema della distinzione tra tutela e valorizzazione e riconosciuto alla Regione il potere di prevedere normative finalizzate a riconoscere particolare valore storico o culturale a beni che non fossero stati già qualificati come "culturali" ai sensi della normativa statale (Corte cost., 28 marzo 2003 n. 94).



In particolare, alle Regioni è consentito prevedere particolari discipline, anche di salvaguardia, per altre tipologie di beni purché ciò non significhi determinare nuove categorie di beni culturali cui ricondurre l'applicazione dello speciale regime giuridico (autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico) dettato dalla vigente normativa legislativa statale di tutela.

Tale attività diretta alla promozione di altre realtà non qualificabili in senso stretto come "culturali", non rientrerebbe, dunque, a rigore nella materia della valorizzazione di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e può trovare libera esplicazione senza perciò interferenza alcuna con eventuali interventi statali di tutela e senza pericolo di violazione dei principi fondamentali in materia di valorizzazione fissati dallo stesso Codice dei beni culturali (art. 7, Codice dei beni culturali).

Altro profilo problematico, nella disciplina dei beni culturali, è rappresentato dalla necessità di collocare, dal punto di vista della competenza statale o regionale, le varie attività di "**gestione**" di servizi riguardanti beni culturali.

La Corte, rilevando le difficoltà interpretative che si ponevano nel distinguere la "gestione" dalla "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali (si ricorda che secondo l'articolo 148 del D.Lgs. 112/1998 la gestione era "*ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione di beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione*"), ha ritenuto di dedurre un principio discriminante dall'art. 152 del D.Lgs. 112/1998 che prevedeva, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali esercitassero le relative attività "*ciascuno nel proprio ambito*".

Da tale precisazione la Corte ha ricavato l'esistenza di un criterio generale per ripartire le competenze, in riferimento alla materia-attività della gestione, in considerazione dell'ente cui spetta la titolarità dei beni culturali volta per volta oggetto di specifico



intervento; tale criterio, inoltre, conserva integra la sua efficacia interpretativa nonostante l'intervenuta Riforma costituzionale del Titolo V (Corte Cost. 20 gennaio 2004, n. 26).

A conferma di tale orientamento, l'art. 112 del Codice dei beni culturali e del paesaggio introduce il principio cd. dominicale per disciplinare l'attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica (e le relative forme di gestione di cui al successivo articolo 115), stabilendo, in particolare, che la legislazione regionale - nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice - *“disciplina la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente”*.

Ulteriori apporti interpretativi sono stati forniti dalla Consulta con riferimento a quella parte dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione che tratta della **“promozione e organizzazione di attività culturali”**.

In tale ambito, le questioni sottoposte al vaglio della Corte hanno riguardato tutte la configurabilità di settori come lo spettacolo o la cinematografia quali autonome *sub* materie affidate, in quanto non altrove menzionate, alla competenza residuale delle Regioni.

La tesi di prospettazione regionale è stata tuttavia smentita in più riprese, in quanto la Corte costituzionale ha ritenuto senza dubbio rientrare *“nell'ambito delle più ampie «attività culturali», anche le azioni di sostegno degli spettacoli”*, ai quali ultimi sono state oltretutto ricondotte le stesse attività cinematografiche.

Secondo l'interpretazione della Corte, pertanto, le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni.

Alla luce del riparto di competenze delineato, anche grazie ai precisi contributi della Corte Costituzionale, dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, si sono poste

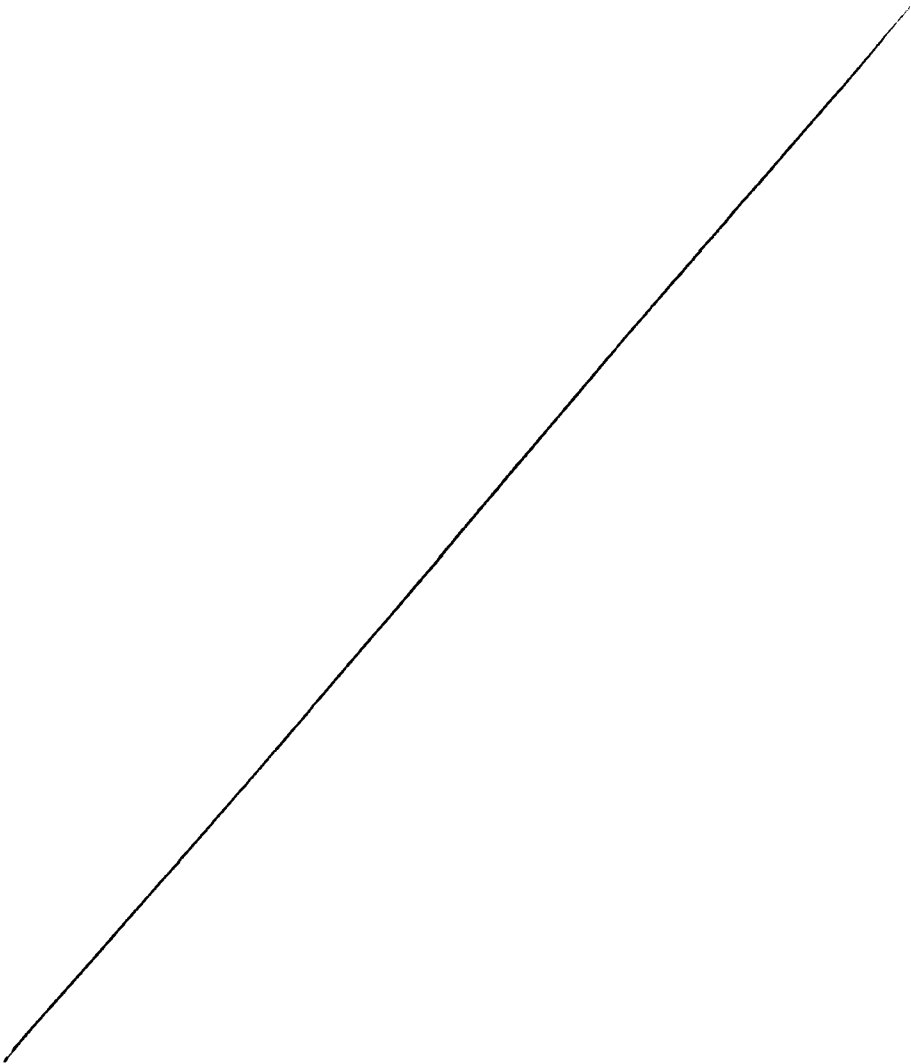


all'attenzione delle Regioni le questioni della legittimità di interventi statali di **finanziamento ed erogazione di contributi** in materie riservate (anche) alla competenza legislativa regionale.

In materia di Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) la Corte è stata chiamata, attraverso l'impugnazione di regolamenti statali di attuazione, a pronunciarsi in merito all'ammissibilità di un fondo nazionale che disponesse (e condizionasse) in materia riservata alla competenza regionale concorrente.

In questo caso, pur riconoscendo la necessità e l'urgenza dell'emanazione di una disciplina recante l'indicazione di principi fondamentali, la Corte costituzionale ha ritenuto sussistere un interesse al mantenimento della normativa nella fattispecie complessivamente censurata (e già comunque considerata, in ossequio ai principi costituzionali, di carattere transitorio) poiché la stessa avrebbe *medio tempore* consentito di scongiurare la compromissione di altri valori costituzionali fondamentali, quali quelli permeanti la prima parte del testo costituzionale (Corte cost., 21 luglio 2004, n. 256).

Viceversa, laddove una simile esigenza di gestione unitaria non fosse ravvisabile in concreto – come nel caso della previsione statale di contributi per la costruzione della sede di determinati Istituti di cultura – l'intervento dello Stato deve essere considerato illegittimo in quanto consistente nello stanziamento di una somma a destinazione vincolata, tipologia di finanziamento esclusa in materie non appartenenti alla competenza esclusiva dello Stato (nel caso di specie la costruzione della sede principale di un Istituto di cultura è stata ritenuta dalla Corte strumentale alla "organizzazione di attività culturali", quindi rientrante nella previsione di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione; v. Corte cost. 21 aprile 2005, n. 160).





TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

3. STRATEGIE E PROPOSTE DA NEGOZIARE CON LO STATO IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

La Regione del Veneto, spinta da esigenze che nascono dall'esercizio di proprie specifiche e qualificate competenze nel campo dei beni culturali, intende avvalersi della possibilità offerta dalla disposizione costituzionale di cui all'art. 116, terzo comma, per elaborare un progetto di richiesta di maggiori forme di autonomia, chiedendo *in primis* di condividere, nella materia della tutela dei beni culturali, la competenza legislativa con lo Stato, attuale titolare in via esclusiva della potestà di legiferare (avente ad oggetto, ad esempio, i presupposti per la dichiarazione di bene culturale, il particolare regime codicistico di tali beni, comprensivo anche delle speciali regole di circolazione degli stessi, le sanzioni penali, per citare gli ambiti di maggiore rilevanza), così come già avviene – ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione – per la materia della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”.

Nel rispetto dei principi di autonomia amministrativa sanciti dall'art. 118 della Costituzione, la proposta per l'ottenimento di forme e condizioni particolari di autonomia vuole essere anche diretta a completare, per la Regione del Veneto, il processo di conferimento delle funzioni amministrative che comporta il trasferimento alla Regione di quelle funzioni di tutela, conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale locale che la Regione ritiene pregiudiziale svolgere per offrire, a sua volta, un fattivo e specialistico sostegno agli Enti locali, il cui ruolo risulta sempre più valorizzato dalla vigente normativa di settore, ed assicurare così la piena integrazione sia tra beni culturali statali e beni culturali della Regione e degli Enti locali, che tra le diverse funzioni amministrative a vario titolo esercitate nell'ambito dei beni culturali.



Mediante l'esercizio di potestà legislative di tipo concorrente anche con riferimento alla tutela, la Regione del Veneto potrà impiegare adeguate energie e risorse nell'importantissimo ruolo di soggetto gestore del cospicuo patrimonio culturale veneto. Ciò nondimeno, appare evidente che la Regione dovrà disporre delle adeguate risorse, umane ed economiche, per il potenziamento delle strutture coinvolte nel far fronte al nuovo, articolato e complesso processo di amministrazione del patrimonio culturale regionale, in un'ottica di collaborazione e cooperazione con lo Stato.

Difatti, al fine di evitare sostanziali divergenze nella definizione dei criteri e nell'individuazione dei livelli di garanzia che devono informare l'esercizio delle attività di tutela – come, ad esempio, nella definizione di *standard* e criteri di catalogazione; di regole per l'integrazione dei sistemi informativi; di *standard* e livelli minimi di tutela e di offerta dei servizi culturali quali musei, biblioteche ed archivi – ovvero, allo scopo di soddisfare esigenze di unitarietà degli interventi, la Regione del Veneto auspica la realizzazione, nel rispetto di un rinnovato riparto di competenze legislative ed amministrative, di ogni più opportuna forma di raccordo con lo Stato che sia in grado di assicurare, nell'esercizio delle competenze e delle funzioni richieste, il coordinamento con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

In tal senso, dunque, pur nell'ambito della particolare autonomia rivendicata, si potrà contribuire alla formazione di un sistema della cultura inteso come laboratorio progettuale di una politica culturale unitaria, che tenda ad obiettivi di sistema e di stabilità assicurando i livelli essenziali di servizi e prestazioni e che nel contempo garantisca alla Regione di poter esercitare le proprie competenze sviluppando le proprie potenzialità.

Ulteriore fondamentale obiettivo è quindi anche quello di ottenere una ricomposizione unitaria degli interventi pubblici nel settore, così spesso posti in discussione: in taluni casi, a causa di una non sempre solerte risposta dal "centro" e, in altri, per motivi riconducibili ad aspetti "problematici" di varia natura che hanno finito col generare indiscutibili difficoltà rivelandosi fonte di contenzioso fra Stato e Regioni.

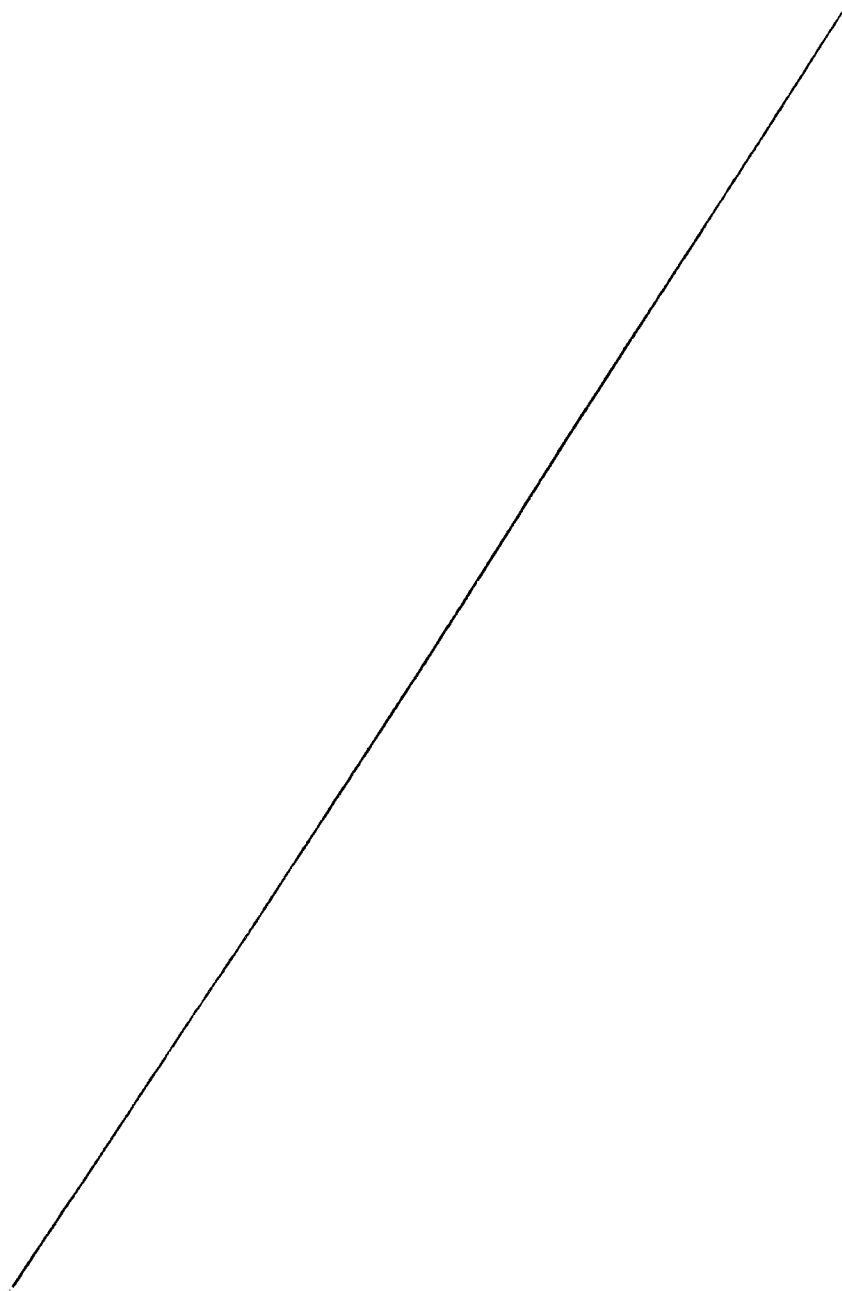


Garanzia di unitarietà in materia di beni culturali, dunque, non solo come espressione di precetti giuridici ma soprattutto come volontà ed esigenza di carattere culturale rinvenibile, peraltro, nella stessa Costituzione (art. 9) dalla quale discende che il patrimonio storico-artistico non può essere considerato di esclusivo appannaggio dello Stato bensì appartiene alla "Nazione", quasi a voler trascendere con tale concetto il ruolo stesso della "Repubblica" intesa, com'è noto, quale paritaria compresenza di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (ai sensi del riformato art. 114, primo comma, Cost.).

Tali esigenze di unitarietà del sistema, pertanto, non possono che essere garantite mediante un'effettiva promozione del sistema regionale e delle autonomie locali, della quale è certamente espressione l'attribuzione alla Regione del Veneto di una rafforzata competenza in materia, pur nell'ottica del perseguimento degli interessi nazionali essenziali connessi alla tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali e nel rispetto del principio di "leale collaborazione" sancito dall'art. 120 della Costituzione.

Alla luce di tali considerazioni si riconosce l'opportunità che alcune fondamentali funzioni amministrative rimangano di esclusiva spettanza statale, in particolare quelle legate alle azioni di recupero dei beni culturali usciti illegalmente dal territorio nazionale.

L'esercizio di altre funzioni, viceversa, trarrebbe giovamento – in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa – dal coinvolgimento diretto della Regione, soprattutto laddove si tratti di uniformare metodologie e condizioni di intervento dei pubblici poteri.





La Regione del Veneto, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in ordine ad una maggiore autonomia legislativa e amministrativa in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, formula le seguenti proposte da negoziare con lo Stato.

• **Patrimonio culturale librario.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto (Soprintendenza ai beni librari presso l'Amministrazione regionale) del potere di disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela relative ai beni (carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo) conservati nelle biblioteche, non appartenenti allo Stato, che si trovano sul territorio regionale.

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio), tutte le funzioni di tutela previste dal Codice che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato o non sottoposti alla tutela statale, sono esercitate dalla Regione, che già svolge le funzioni di "Soprintendenza ai beni librari" a seguito del trasferimento di tali organi periferici statali (dipendenti del Ministero per la Pubblica Istruzione) conseguente al decentramento amministrativo disposto a livello nazionale in materia di biblioteche negli anni '70.

Nel successivo comma 3 del medesimo art. 5 è previsto che, sulla base di specifici accordi o intese e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, le Regioni possono esercitare le funzioni di tutela anche su carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, sempre non appartenenti allo Stato.

Poiché i materiali enumerati in quest'ultimo comma di norma appartengono, nel territorio regionale veneto, a Istituzioni bibliotecarie che già conservano i materiali oggetto delle funzioni regionali di tutela ai sensi del citato comma 2 dell'art. 5 del Codice dei beni culturali, si chiede l'estensione diretta delle competenze della



Regione del Veneto anche ad essi, con opportuno superamento del ricorso allo strumento pattizio e del passaggio in Conferenza Stato-Regioni.

Tali richieste di attribuzione di competenze alla Regione, inoltre, sulla scia di quanto già realizzato fin dagli anni '70 in occasione del trasferimento e della delega alle Regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di musei e biblioteche di Enti locali o di interesse locale, rispondono, ora come allora, all'esigenza di assicurare una maggiore vicinanza della Regione al proprio territorio, difficile da sovrintendere per l'Amministrazione centrale proprio per la complessità delle tipologie di biblioteche e per la quantità ingente di materiale bibliografico esistente. Realizzandosi in tal modo il completamento delle competenze esercitabili dalla Regione per l'intera materia dei beni librari - attraverso una propria struttura che concentri le funzioni, un tempo statali, della Soprintendenza - si otterrebbe anche una positiva ricaduta in termini di semplificazione amministrativa a tutto vantaggio degli enti, pubblici e privati, detentori di raccolte librerie di varia natura, che si troverebbero ad interagire con un unico interlocutore, con conseguenti minori possibilità di confusione tra Soprintendenze di riferimento.

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni librari e delle altre tipologie di beni (carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo) in consegna o in uso a Ministeri diversi da quello per i Beni e le Attività Culturali, che si trovano sul territorio veneto.

Ai sensi dell'art. 4 del Codice dei beni culturali, lo Stato esercita le funzioni di tutela del patrimonio culturale attraverso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali anche qualora i beni statali siano in consegna o in uso a soggetti diversi da detto Ministero.

A seguito del passaggio alle Regioni delle Soprintendenze ai beni librari si è venuta determinando, di fatto, una situazione di abbandono di quei beni librari presenti nella nostra Regione, in consegna o in uso a diversi Ministeri: biblioteche scolastiche, degli Istituti superiori e dei Conservatori, raccolte bibliografiche di



proprietà del Ministero della Difesa, ad esempio, si trovano - a rigore - senza referenti istituzionali sul territorio regionale, dal momento che la gran parte delle risorse statali è rivolta ad Istituzioni direttamente dipendenti dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, come la Biblioteca Nazionale Marciana o la Biblioteca Universitaria di Padova, mentre la Soprintendenza regionale ai beni librari si trova nell'impossibilità di intervenire a causa della propria competenza istituzionalmente limitata.

Inoltre, avendo i Ministeri depositari di tali categorie di beni finalità evidentemente diverse dalla tutela o valorizzazione dei beni culturali, dette particolari attività non paiono rientrare tra le priorità istituzionali.

Considerato che la *ratio* che traspare dal Codice dei beni culturali è quella della cooperazione tra le Istituzioni operanti sul territorio, in un'ottica di integrazione territoriale della tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali, l'estensione alla Regione del Veneto delle funzioni di tutela e valorizzazione relativamente ai beni librari citati risulta particolarmente funzionale e in linea con le finalità del Codice medesimo.

- **Patrimonio culturale archivistico.**
- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione oggi esercitate dalle Soprintendenze archivistiche con riferimento agli archivi locali, non appartenenti allo Stato, e trasferimento delle Soprintendenze archivistiche alla Regione.

Per quanto riguarda il settore degli archivi, si evidenzia che le biblioteche degli Enti locali del Veneto conservano esse stesse gli archivi storici di ciascun ente: è molto raro, infatti, che i Comuni abbiano istituito un proprio archivio storico con struttura e personale dedicato, mentre la situazione più diffusa è che sia la biblioteca comunale - esistente in tutti i Comuni del Veneto, seppure con livelli di servizio diseguali - a conservare l'archivio storico del proprio ente.



Sono inoltre presenti sul territorio altri archivi spesso riconosciuti dalla Regione Veneto di "interesse locale", che appartengono ad enti diversi dagli Enti locali e sono generalmente annessi alla biblioteca dello stesso soggetto o ente proprietario: ad es. archivi di Accademie o Atenei (Concordi a Rovigo, Ateneo Veneto a Venezia), Fondazioni e Centri Studi (Cini e Querini a Venezia, Centro Internazionale di Studi "Andrea Palladio" a Vicenza), di Capitoli delle Cattedrali, Seminari, Ordini e Congregazioni (Capitolare di Verona e Padova, Seminari di tutti i capoluoghi di provincia del Veneto, S. Francesco della Vigna e altri conventi francescani del Veneto, Studium Generale Marcianum a Venezia, Padri Stimmatini a Verona), di privati (Archivio "Luigi Nono" a Venezia, Istituto di Studi sulla Storia della Resistenza e Centro Studi sulla Storia della Montagna a Belluno).

La rete degli archivi risulta quindi parallela a quella delle biblioteche comunali.

La Regione del Veneto intende acquisire competenze in ordine alla tutela e valorizzazione su tutti gli archivi presenti sul territorio, non appartenenti allo Stato, non solo in considerazione del fatto che il luogo fisico di deposito e custodia dei fondi archivistici e bibliografici degli enti coincide, ma che, nella quasi totale maggioranza dei casi, sono identici i supporti e quindi le modalità conservative da mettere in atto.

In sintesi, l'esigenza di esercitare le funzioni attualmente in capo alla Soprintendenza archivistica statale relativamente agli archivi locali e il conseguente trasferimento della medesima Soprintendenza alla Regione del Veneto trova giustificazione nella considerazione che sarebbe opportuno ricondurre ad unitarietà le funzioni di tutela e di valorizzazione nella materia, al fine di esercitare con efficacia ed efficienza compiti di conservazione, studio e valorizzazione di archivi e documenti storici.

In conclusione, funzioni di tutela inerenti il tema degli archivi e funzioni di tutela in materia di beni librari potrebbero essere esercitate congiuntamente dalla Regione al fine di assicurare uniformità nella gestione degli interventi di ordinamento, inventariazione, funzionamento, riproduzione e valorizzazione.



- **Beni immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.**

➤ Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela dei beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, con particolare riferimento a quelli già conservati nei musei civici veneti, nonché delle funzioni di programmazione e coordinamento delle azioni con finalità di tutela degli EE.LL., Università, mondo dell'associazionismo e privati.

L'attribuzione alla Regione di competenze legislative ed amministrative in riferimento a tale categoria di beni, permetterà di realizzare importanti e proficue sinergie, a tutto vantaggio, in particolare, del settore archeologico e dei beni mobili ed immobili che lo compongono.

L'archeologia presenta forti caratteri di "trasversalità" in quanto interessa diversi settori come la pianificazione del territorio, la cultura, il turismo.

Un'opportuna valorizzazione delle testimonianze storico-archeologiche delle peculiari vicende storiche del territorio veneto potrà produrre, infatti, ricadute non indifferenti nel settore turistico offrendo l'occasione per evidenziare ulteriormente i caratteri distintivi dell'identità culturale della Regione.

La Regione ritiene di poter svolgere in tale ambito un ruolo significativo, in quanto potrebbe indirizzare più efficacemente le attività e le iniziative nel settore, nonché le funzioni svolte dai diversi soggetti attuatori, contribuendo così alla diffusione sul territorio di una migliore e più approfondita conoscenza della materia: enormi vantaggi deriverebbero dall'esercizio di un'attività di programmazione e coordinamento di Enti locali, Università, mondo dell'associazionismo e privati.

La Regione, inoltre, è di fatto già impegnata, in taluni ambiti, a sostenere lo Stato nell'esercizio delle funzioni di tutela: nell'ambito della previsione di cui all'art. 3 del Codice dei beni culturali ("la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e



la conservazione per fini di pubblica fruizione”), la Regione promuove, anche attraverso campagne di catalogazione, tanto l’attività conoscitiva quanto l’attività di protezione e conservazione dei beni archeologici conservati nei musei civici veneti. Anche per quanto concerne i beni che costituiscono il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico (ai sensi degli articoli 2, 10 e 11 del Codice dei beni culturali) si pongono le medesime considerazioni in ordine all’opportunità che la Regione possa intervenire con funzioni proprie di tutela.

Tali beni, infatti, presentano caratteristiche peculiari fortemente legate al territorio nel quale sono venuti ad esistenza o sul quale si trovano, in quanto traggono da esso e dalle sue specificità, non solo storiche ma anche attuali, quei caratteri distintivi che consentono con immediatezza di riferirli ad una data realtà locale.

L’attribuzione di maggiori poteri e competenze in riferimento al patrimonio artistico esistente sul territorio regionale consentirebbe altresì di valorizzare al meglio un settore strategico che, rappresentando di per sé un forte fattore di crescita e di sviluppo anche economico, potrebbe trarre beneficio da un rapporto più stretto con il proprio territorio di riferimento attraverso il coinvolgimento anche finanziario di Istituzioni locali, pubbliche e private e imprese.

- **Patrimonio storico della Prima guerra mondiale.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplina ed esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione in relazione ai beni di notevole interesse storico appartenenti al patrimonio storico della Prima guerra mondiale, insistenti sul territorio regionale.

(Legge n. 78 del 7.3.2001)

Si evidenzia il forte interesse da parte della Regione del Veneto ad essere destinataria di poteri che consentano la disciplina e l’esercizio di funzioni di tutela anche in relazione ai beni appartenenti al patrimonio storico della Prima guerra mondiale, individuati dal Codice dei beni culturali come “cose di interesse storico”.



Tali beni, di cui il territorio regionale è particolarmente ricco, costituiscono, infatti, testimonianze preziose di fondamentali vicende belliche e concorrono, in quanto memoria storica della Regione, a caratterizzare anche l'aspetto del territorio e a definire la stessa identità culturale locale.

La Regione, a seguito dell'attribuzione di tali competenze, potrebbe offrire un programma di tutela e valorizzazione anche degli archivi militari, con il risultato di permetterne una più ampia conoscibilità e fruizione attraverso, ad esempio, mostre itineranti.

- **Conservazione del patrimonio culturale.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di definizione dei profili professionali relativi al personale bibliotecario, archivistico e museale degli Enti locali.

La materia "professioni", ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, è assegnata alla potestà legislativa concorrente delle Regioni le quali devono attenersi, nel legiferare, ai principi fondamentali determinati dallo Stato: tra questi ultimi rientrano, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'individuazione di nuove professioni, la definizione dei relativi percorsi didattici e formativi, l'istituzione di albi o registri ed il riconoscimento dei titoli.

La Regione del Veneto sente fortemente l'esigenza di ampliare le proprie competenze con riguardo, in particolare, allo sviluppo dell'alta formazione professionale degli addetti al settore dei beni culturali, attraverso iniziative di istruzione e formazione specificamente indirizzate al personale bibliotecario, archivistico e museale.

Il riconoscimento in capo alla Regione del potere di stabilire profili professionali e riconoscere figure e competenze professionali nell'ambito bibliotecario e archivistico, consentirà di rispondere al meglio alle necessità dell'intero sistema



bibliotecario e archivistico regionale che presenta connotazioni peculiari in ragione del carattere locale della realtà territoriale nella quale si inserisce.

Per quanto concerne i musei è opportuno evidenziare la complessità di determinate funzioni quali conservazione e gestione di collezioni, accesso e servizi al pubblico, sicurezza e ricerca, nell'esercizio delle quali sono numerose le difficoltà in cui spesso si imbatte il personale che non sia altamente qualificato.

Garantire adeguata competenza professionale agli operatori culturali è dunque una priorità; tuttavia, si tratta di una operazione indubbiamente complessa, particolarmente per la mancanza di idonee forme di coordinamento tra le Istituzioni competenti, le quali finiscono con il fornire, a livello tanto di formazione professionale che universitaria, una preparazione spesso inadeguata, se non addirittura lacunosa.

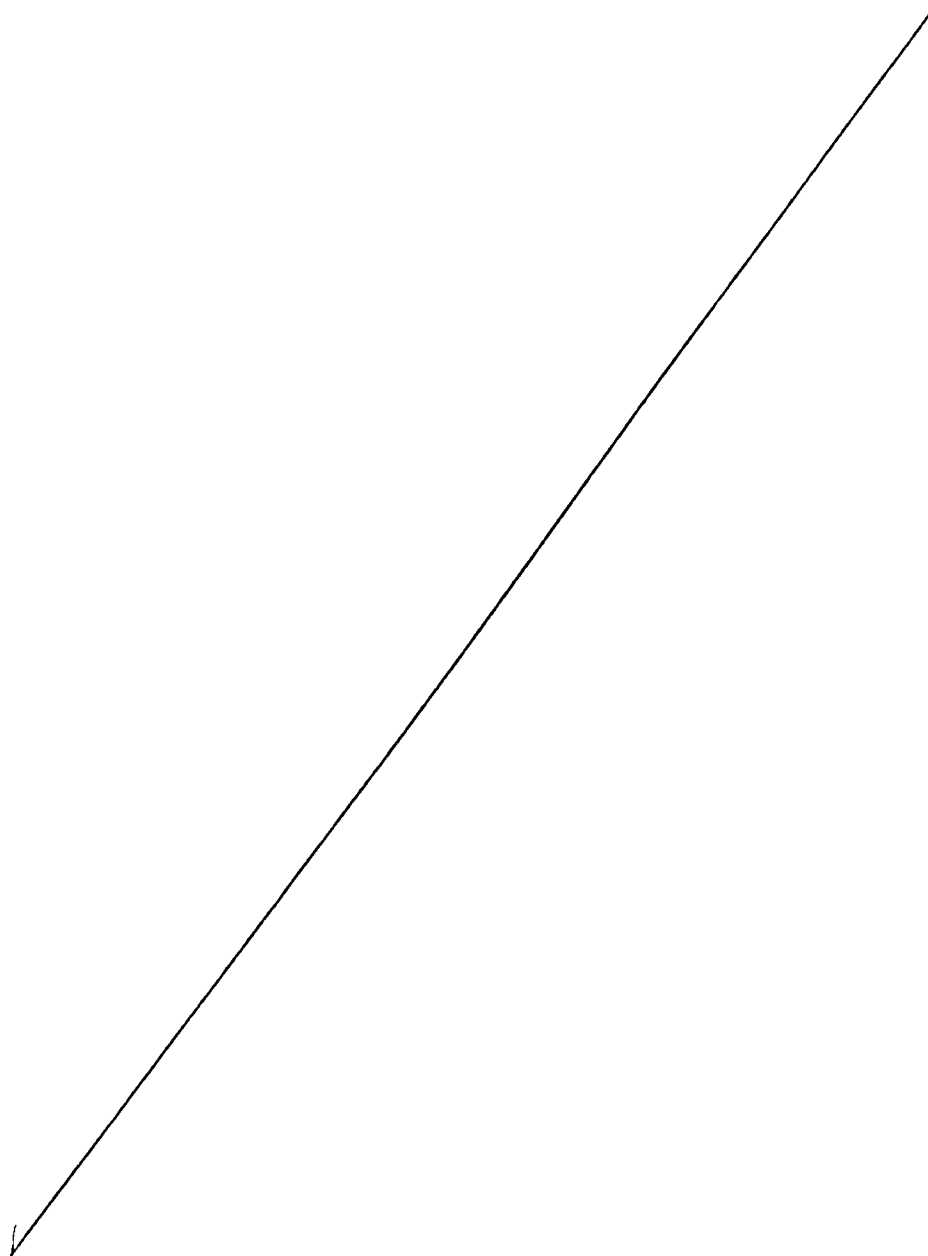
La Regione del Veneto potrebbe, quindi, contribuire ad adeguare al meglio l'offerta formativa ai fabbisogni formativi richiesti, intervenendo con azioni di programmazione e raccordo con le Università, lo Stato e l'intero sistema delle Autonomie locali.

Per quanto concerne, ad esempio, la preparazione inerente la formazione e la competenza professionale degli operatori del settore del restauro, l'art. 29 del Codice dei beni culturali già prevede, pur riconoscendo la centralità del ruolo statale, che i profili di competenza dei restauratori e degli altri operatori che svolgono attività complementari al restauro sono definiti con regolamento ministeriale d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione del Veneto, quale destinataria di un più ampio spazio di autonomia che permetta di assicurare criteri e livelli di qualità professionale più elevati, ritiene, dunque, di poter svolgere più efficacemente quelle funzioni come la definizione dei criteri e dei livelli di qualità relativi all'insegnamento del restauro, l'individuazione delle modalità di accreditamento, dei requisiti minimi organizzativi e di funzionamento, delle modalità della vigilanza sullo svolgimento delle attività didattiche e dell'esame finale, attualmente rimesse ad un regolamento ministeriale.



L'attribuzione alla Regione del Veneto della disciplina e dell'esercizio delle funzioni nell'ambito dell'alta formazione professionale, rivolta a tutti gli operatori della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, offrirebbe la garanzia di disporre di competenze professionali di tipo tecnico-scientifico più adeguate.





TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

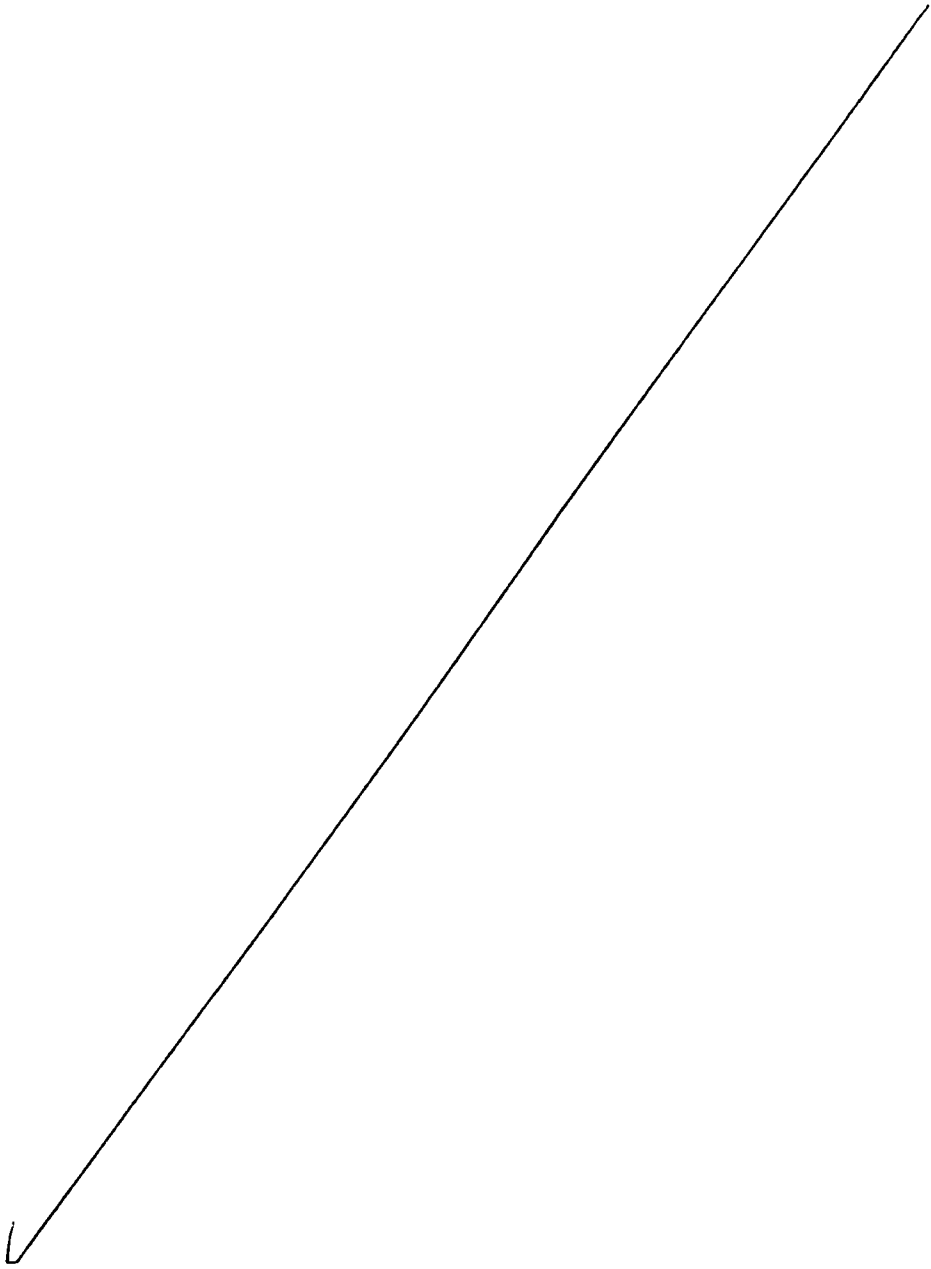
4. QUADRO NORMATIVO

- **L. 7 marzo 2001, n. 78**

“Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale”

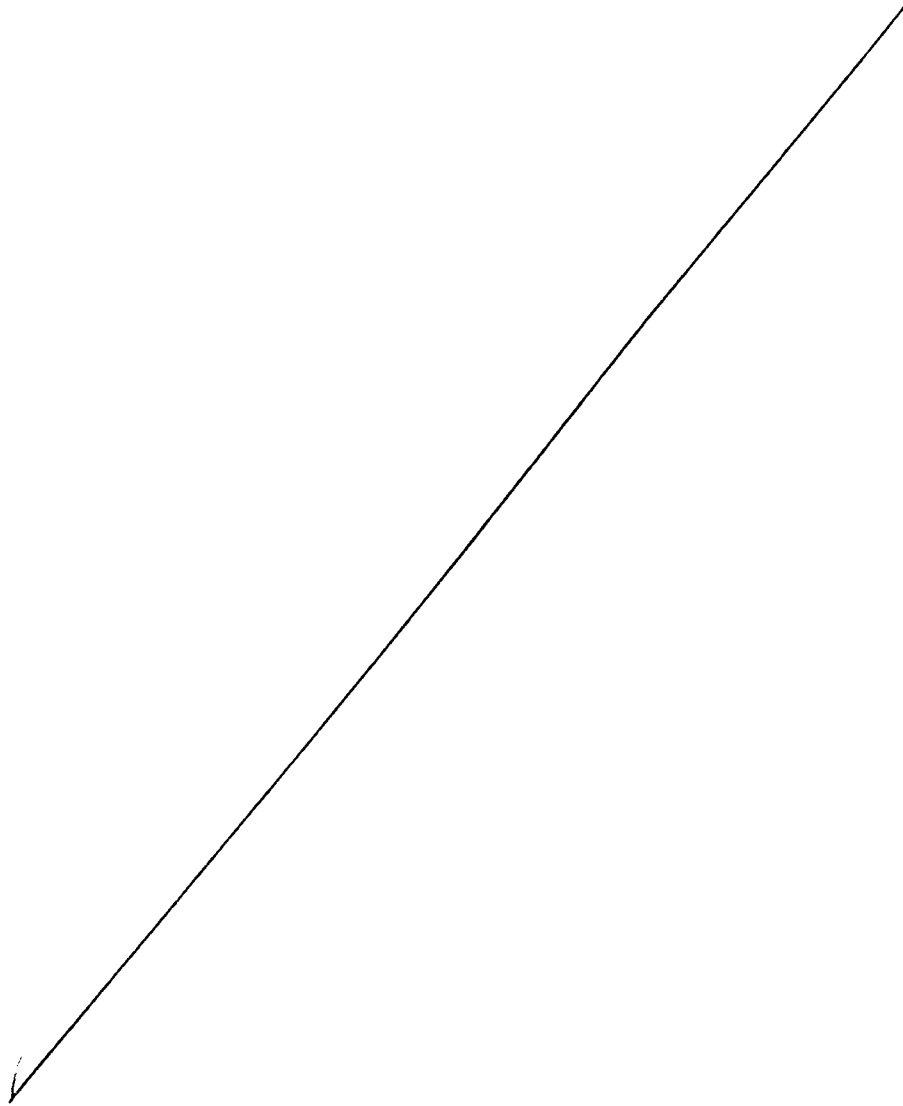
- **D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42**

“Codice dei beni culturali e del paesaggio”





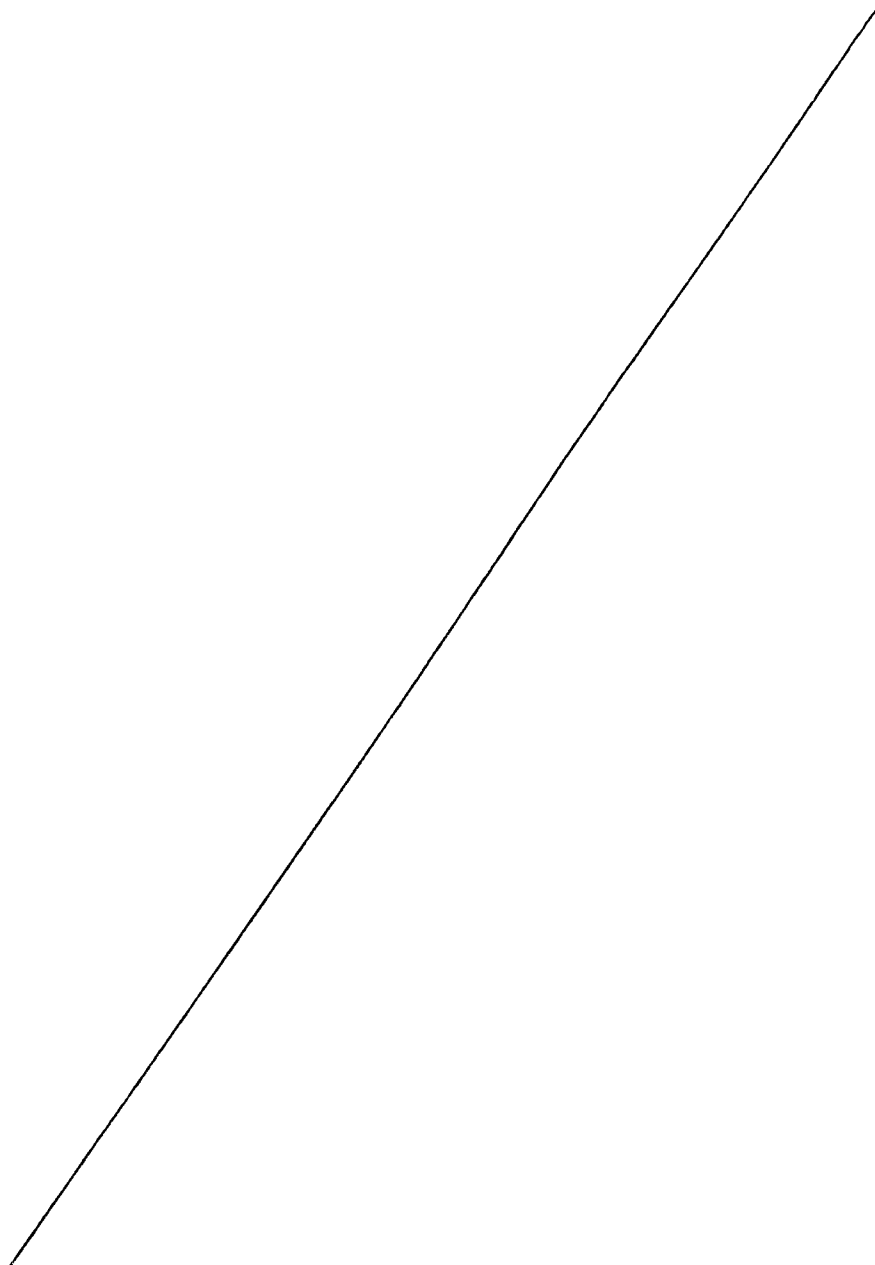
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione





**RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
E SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI**

1. SINTESI DELLE PROPOSTE DI MAGGIORE AUTONOMIA ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione			
AMBITO	COMPETENZE	legislativa	amministrativa
<p>Ricerca di base (volta all'ampliamento delle conoscenze non connesse ad obiettivi industriali e commerciali)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - potere di partecipazione ai processi decisionali volti alla definizione e implementazione degli interventi per la realizzazione di grandi infrastrutture pubbliche o pubblico-private di ricerca nel territorio veneto (formulazione di parere obbligatorio) - potere di proposta in ordine a costituzione, potenziamento e messa in rete di centri di alta qualificazione scientifica nel territorio veneto 		X
<p>Ricerca industriale (volta all'acquisizione di conoscenze utili per la realizzazione o il miglioramento di prodotti o processi produttivi)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina degli interventi di sostegno alla ricerca industriale, alla connessa formazione e alla diffusione delle tecnologie, con autonoma regolazione degli strumenti attuativi, dei criteri di ripartizione delle risorse, dei soggetti finanziabili, delle condizioni e delle modalità di concessione dei contributi/agevolazioni - attribuzione delle funzioni amministrative esercitate dal Ministero Università e Ricerca connesse alla concessione dei contributi/agevolazioni volti al sostegno della ricerca industriale, escluse quelle attinenti ad esigenze di unitarietà nazionale. 	X	X
<p>Sviluppo sperimentale (concretizzazione dei risultati della ricerca industriale in piani o progetti per introduzione innovazioni tecnologiche)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - disciplina degli interventi di sostegno dei programmi delle imprese volti alla realizzazione o al miglioramento di prodotti o processi produttivi mediante l'innovazione tecnologica - attribuzione delle funzioni amministrative esercitate dal Ministero Sviluppo Economico connesse alla concessione di contributi/agevolazioni a sostegno delle attività di sviluppo sperimentale 	X	X





**RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
E SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI**

2. RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI

In tema di "ricerca scientifica" la riforma costituzionale non è stata anticipata dal c.d. federalismo amministrativo realizzato dalla legge n. 59/1997 (*"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*). Tale normativa, infatti, attribuiva la ricerca scientifica alla competenza statale.

L'attribuzione in via esclusiva allo Stato della predetta materia è stata, successivamente, temperata dall'art.1 della legge 191 del 1998 (*"Modifiche ed integrazioni alle L. 15 marzo 1997, n. 59, e L. 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica"*), che, modificando l'art. 1 comma 6 della legge n. 59/1997, riconosce alle Regioni uno spazio autonomo di intervento nel settore della ricerca applicata.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha innovato profondamente l'assetto di competenze tradizionalmente delineato dal testo costituzionale nella materia della ricerca scientifica: la legge costituzionale n. 3/2001, infatti, ha attribuito alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia *"ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi"*.

L'apertura del settore della ricerca scientifica all'esercizio della potestà legislativa regionale (esercizio comunque condizionato dal rispetto dei principi fondamentali di emanazione statale) ha da subito vivacizzato il dibattito sulla possibilità della delimitazione, anche in questo campo, di precise sfere di competenza legislativa regionale, atteso che la materia confina con l'iniziativa economica privata, con la



proprietà intellettuale, con l'ordinamento dell'Università (ai sensi dell'articolo 33, sesto comma, della Costituzione "Le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato") e con la disciplina degli enti pubblici nazionali di ricerca.

La dottrina, ricorrendo ad un criterio di carattere soggettivo, ovvero, riferito alla titolarità dell'esercizio delle funzioni di ricerca, ha enucleato tre diverse aree di ricerca:

Una prima area è quella che può essere definita della ricerca non strumentale libera (nel senso di non programmata), che coincide quasi totalmente con la ricerca universitaria, cioè svolta da professori e ricercatori nelle strutture di ricerca delle università, in stretta connessione con le esigenze dell'insegnamento (le università sono fondate sul binomio, considerato inscindibile, tra insegnamento e ricerca).

Al polo opposto si trova la ricerca strumentale, che i soggetti titolari di funzioni pubbliche organizzano o richiedono per il soddisfacimento di proprie esigenze conoscitive e tecniche, per il migliore esercizio delle funzioni.

In una posizione intermedia tra le due si colloca infine la ricerca non strumentale programmata, che coincide con la c.d. seconda rete di ricerca, costituita da enti pubblici o privati a prevalente finanziamento pubblico per lo svolgimento (o la promozione presso le altre aree, in primo luogo quella universitaria) di attività di ricerca non per il soddisfacimento di immediate esigenze conoscitive, ma per garantire l'avanzamento stesso delle conoscenze, la ricerca rilevante di per sé.

Tale distinzione rileva quale criterio orientativo utilizzato dalla dottrina, e richiamato, talora, anche dalla giurisprudenza, per delineare il nuovo assetto di competenze Stato-Regioni nella materia della ricerca scientifica.

Sotto la vigenza dell'originario riparto di competenze, la Corte costituzionale aveva già avuto occasione di intervenire sulla questione dei limiti di legittimazione di un



eventuale intervento regionale in materia, precisando che l'interesse regionale era ravvisabile sicuramente in tutti quei casi in cui, per l'esercizio delle proprie funzioni, la Regione avvertisse la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive adeguate alle esigenze manifestatesi (v. Corte cost. 2 dicembre 2000, n. 569).

Coerentemente, parte della dottrina ha sottolineato che, relativamente alle sole esigenze di ricerca strumentale, non vi era alcun bisogno di regionalizzare la ricerca scientifica, potendo le Regioni autonomamente provvedervi.

La Corte riconosceva, tuttavia, che la ricerca scientifica non è per sua natura suscettibile di essere circoscritta entro limiti territoriali definiti.

Ed infatti, in una delle più importanti pronunce emanate successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, la Consulta, sviluppando quanto già *in nuce* affermato in precedenza, ha chiarito che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo “una materia” ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in grado di rilevare, perciò, a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati (v. Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 423).

Non solo. In quanto “valore”, la promozione della ricerca scientifica può essere perseguita anche con una disciplina che concerne materie diverse (in ultimo, Corte cost. 31 marzo 2006, n. 133).

La complessità della realtà sociale da regolare, ha evidenziato la Corte, spesso comporta che non sia possibile ricondurre una normativa ad una sola materia, perché riguardante situazioni, nel caso concreto, non omogenee.

La “materia” della ricerca scientifica può presentarsi fortemente intrecciata, ad esempio, con quella della tutela della salute, posto che le acquisizioni scientifiche e sperimentali, tra l'altro in continua evoluzione, fungono da ragione giustificatrice dell'adottabilità o meno di particolari pratiche terapeutiche (con la sentenza 26 giugno 2002, n. 282, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una norma regionale che sospendeva, a



scopo cautelativo, la somministrazione di una data terapia medica in virtù di una mera scelta di politica legislativa anziché sulla base di obiettive valutazioni conseguenti all'analisi dello stato delle conoscenze e ad accertamenti tecnico-scientifici eseguiti da istituzioni ed organismi a ciò deputati).

In ipotesi di concorso di materie riconducibili a competenze tanto statali quanto regionali vengono di regola applicati, secondo un orientamento consolidato, il cd. criterio della prevalenza e il principio di leale collaborazione; tuttavia, in presenza di materie come la ricerca scientifica, che per loro natura non sono riconducibili con precisione ad un dato ambito materiale, il criterio della prevalenza non può ricevere applicazione.

Posto che occorre dunque avere riguardo alle finalità perseguite dall'attività di ricerca scientifica e all'area materiale alla quale la stessa in concreto si rivolge per connotarla in termini di competenza, quando ciò non sia agevole, la Corte costituzionale ha statuito che la disciplina statale (impugnata) possa comunque essere fatta salva purché sia data applicazione al "*principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale*" (Corte cost. 31 marzo 2006, n. 133).

L'inquadramento della ricerca scientifica come "valore" piuttosto che come "materia" rende dunque ancor più complesso definire l'ambito di esercizio dell'autonomia regionale, della quale non si potrebbe dire *sic et simpliciter* che si estende fino a coprire gli spazi lasciati liberi da una disciplina legislativa statale ora tenuta alla definizione dei soli principi fondamentali che informano la materia.

Nella predisposizione di questi ultimi, oltretutto, il legislatore statale conserva piena la propria potestà ben potendo, ad esempio in ipotesi di recepimento di una normativa comunitaria, scegliere di offrire forme più ampie di garanzia e dunque porre al legislatore regionale vincoli più stringenti: in materia di protezione degli animali utilizzati a fini scientifici e sperimentali, la Corte costituzionale ha infatti dichiarato



l'illegittimità di una disciplina regionale che non si era attenuta alle più rigide prescrizioni nazionali (Corte cost. 11 giugno 2004, n. 166).

La Corte riconosce, in primo luogo, l'ammissibilità di un autonomo intervento statale con riferimento alla disciplina delle "Istituzioni di alta cultura, università ed accademie" che hanno il diritto costituzionalmente sancito "di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 33, u.c., Cost.): la riserva di legge statale prevista dal testo costituzionale deve di necessità ricomprendere anche i profili relativi all'attività di ricerca scientifica, il cui svolgimento trova in tali organismi la propria sede privilegiata.

Al di fuori di questo ambito, lo Stato conserva una competenza legislativa in materia di ricerca scientifica, a detta della Corte, con riguardo a quei filoni che presentano carattere strumentale e intima connessione con specifiche funzioni statali, al cui migliore espletamento gli stessi sarebbero funzionalmente indirizzati.

La competenza statale così individuata risulta poi ulteriormente rafforzata dall'affermazione con la quale la Consulta riconosce allo Stato, precipuamente nella materia in esame, il potere di allocare a livello centrale altre funzioni amministrative in ossequio ad esigenze di carattere unitario, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Carta costituzionale.

Laddove sia dunque evidente l'esigenza di esercizio unitario della funzione – ad esempio nel caso esaminato di interventi a sostegno del pluralismo informativo (che non può non essere uniformemente garantito su tutto il territorio nazionale) tramite erogazione di contributi per l'incremento dello sviluppo tecnologico – l'assunzione diretta della stessa (e il connesso esercizio di potestà legislativa in materia concorrente) appare giustificata dal principio di sussidiarietà.

Alla luce ed entro i limiti di tale impostazione, il Giudice delle leggi ha concluso dunque per la non censurabilità di disposizioni statali – che nei casi di specie prevedevano tutte forme varie di finanziamento dell'attività di ricerca scientifica e



tecnologica – indirizzate ad attività di ricerca in relazione alle quali era configurabile un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale.

Il riconoscimento allo Stato dell'esercizio di funzioni amministrative di normale competenza delle Regioni, ma allo stesso attribuite in considerazione della necessità di una loro gestione unitaria, legittima inoltre il legislatore statale a disciplinare la costituzione e il funzionamento di enti pubblici nazionali anche in materie virtualmente non affidate alla sua esclusiva competenza.

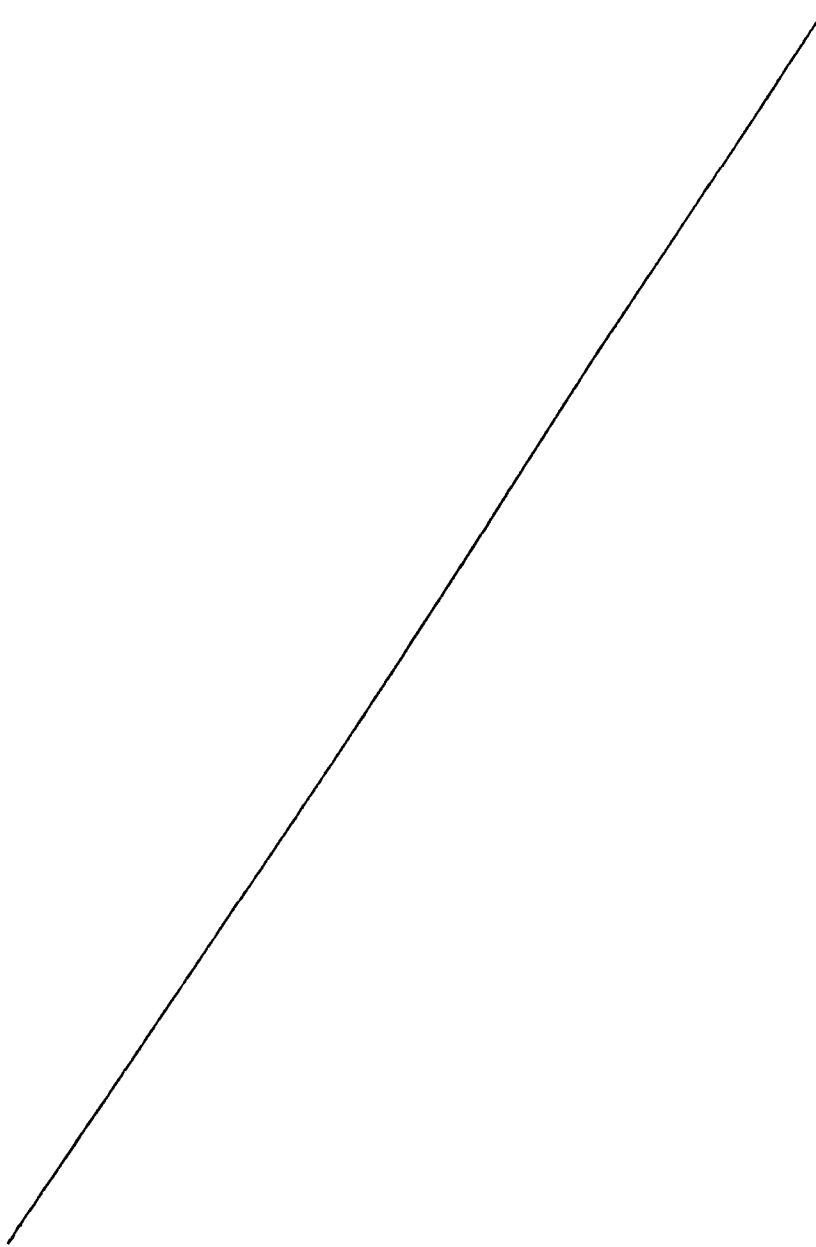
In materia di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) la Corte si è espressa condividendo in linea di principio la tesi regionale che mirava a ricondurre nell'ambito delle istituzioni di competenza delle Regioni, gli enti pubblici operanti nel settore della ricerca scientifica, determinandosi tuttavia, per i motivi esposti, in favore della conservazione della normativa statale sottoposta al vaglio di costituzionalità (Corte cost. 7 luglio 2005, n. 270).

Secondo parte della dottrina è la ricerca scientifica non strumentale, particolarmente quella programmata, a porre i problemi interpretativi più delicati quanto al riparto di competenze Stato-Regioni; poiché - diversamente dalla ricerca strumentale che, come potere implicito connesso alle varie competenze amministrative è di regola destinata a seguire le materie - non appartiene a nessun livello di governo e dunque investe appieno l'ambito di operatività dell'art. 9 della Costituzione.

In sede di disciplina della materia, lo Stato potrà garantire l'autonomia (normativa, organizzativa, scientifica) degli enti di ricerca a carattere non strumentale, così come potrà fissare principi di garanzia della libertà individuale dei ricercatori che vi si trovino ad operare o disciplinare le procedure di reclutamento, come lo stato giuridico dei ricercatori al fine di garantire una qualità minima dell'attività di ricerca. Ciò che dovrebbe essere escluso è che lo Stato possa riservare a sé medesimo funzioni amministrative o che possa costituire (o mantenere in vita) degli enti pubblici di livello nazionale, per di più sottoposti alla sola vigilanza di un suo Ministero.



Secondo tale impostazione dottrina, la comprensione della ricerca scientifica tra le materie di legislazione regionale concorrente, aprirebbe la strada verso una "regionalizzazione" degli enti di ricerca, nel senso che la loro costituzione, disciplina (nel rispetto dei principi di autonomia e libertà prima richiamati) e finanziamento potrebbero essere ricondotti nell'alveo delle competenze regionali.





**RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA E
SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI**

**3. STRATEGIE E PROPOSTE DA NEGOZIARE CON LO STATO IN
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE**

Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'abbattimento delle barriere al commercio internazionale e l'ascesa economica di Paesi di nuova industrializzazione hanno determinato una profonda trasformazione della scenario economico mondiale.

La carenza di investimenti in Ricerca e Sviluppo nel nostro Paese ha motivazioni storiche che sono difficilmente superabili nel breve - medio periodo.

In questo quadro, le Regioni sono chiamate a giocare un nuovo ruolo, divenendo soggetti attivi, caratterizzati da una significativa autonomia operativa. La complessità dei contesti territoriali unita alle nuove opportunità per le Regioni che si aprono al mercato globale offrono una molteplicità di percorsi possibili e la necessità di una visione strategica delle *policy* regionali.

Il Veneto, nel quadro delle regioni europee tecnologicamente più avanzate, si colloca in una posizione mediana, anche se va segnalato come vi sia un *trend* costante di crescita per gli investimenti in Ricerca, Innovazione e Trasferimento Tecnologico: è dunque necessario canalizzare le risorse, mettendole a sistema al fine di sviluppare dei percorsi evolutivi che possano garantire vantaggi competitivi sui mercati internazionali.

E' necessario creare un ambiente economico e sociale che stimoli sempre più gli individui e le organizzazioni a utilizzare le leve dell'applicazione e della creatività per produrre innovazione continua di prodotti e servizi.

Il sistema economico veneto ha evidenziato finora due caratteri distintivi: un modello di "innovazione senza ricerca" e una propensione al fare piuttosto che al conoscere, al valorizzare la conoscenza e al comunicare. Modello che esula dalle categorie tradizionali dell'economia, ma che pur tuttavia ha consentito una crescita economica e



sociale di rilievo contribuendo a portare il Veneto tra le regioni più dinamiche e progredite su scala europea ed internazionale.

In un difficile momento congiunturale, attraversato da significative tensioni strutturali legate alle produzioni manifatturiere tradizionali, il Veneto ha continuato a competere, mantenendo, e in parte mutando, il proprio modello economico vincente.

I repentini mutamenti intercorsi sulla scena mondiale, tuttavia, necessitano di risposte efficaci che la politica è chiamata a dare.

Le istituzioni pubbliche, prima tra tutte la Regione, che per definizione è ente di governo del territorio, dovranno esercitare un ruolo strategico, assumendo decisioni importanti e cruciali per il futuro e per il mantenimento dell'attuale livello di qualità della vita.

E' infatti sempre più pressante la necessità di una programmazione che consenta di raggiungere gli obiettivi comunitari mediante una partecipazione attiva di tutti i soggetti.

In questo sistema l'innovazione permette di affrontare i concorrenti e di non perdere quote di mercato e la conoscenza diventa un cruciale fattore di crescita. Un miglioramento delle infrastrutture e dei servizi è d'obbligo e una più efficiente regolamentazione, che tenga presente anche l'opzione che gli investimenti esteri possano contribuire a fare un sistema vincente, può facilitare il processo in corso.

Lo sviluppo delle conoscenze e l'accesso alle informazioni sono condizioni necessarie per creare vantaggi competitivi. Le strategie devono essere studiate rispetto alle diverse variabili che entrano in gioco: ricerca e sviluppo, trasferimento tecnologico e collaborazioni anche con le Università e gli enti di formazione nel segno del dialogo. La competitività deve essere considerata come un fenomeno a tutto campo, anche per effetto delle interazioni tra le variabili evidenziate, in cui ogni singolo attore svolge un ruolo importante per contribuire sia nell'analisi dei fattori che nella ricerca di soluzioni condivise.

L'economia dei servizi, nell'attuale contesto di piccole e medie imprese, dovrà realizzarsi non tanto attraverso l'aggregazione tra imprese, ma soprattutto attraverso "il fare sistema e l'essere in rete", fattori che consentono di mantenere la propria specializzazione senza rinunciare alle economie di scala.



Coerentemente la Pubblica Amministrazione dovrà allineare il proprio dinamismo e la propria efficienza a quella del sistema produttivo alleggerendo quanto più possibile le imprese dai procedimenti burocratico/amministrativi.

Il contesto economico – produttivo del Veneto

Gli indicatori¹ relativi alla performance economica -prodotto interno lordo pro capite, produttività e impiego della forza lavoro - indicano una forte competitività del Veneto in confronto alla media italiana (pur se leggermente inferiore alla media di alcune regioni straniere leader)².

Il PIL pro capite e il tasso di occupazione raggiungono livelli elevati e la dinamica di crescita dell'ultimo decennio si situa nella media delle altre regioni per il PIL e sopra la media per l'occupazione. Al contrario, la produttività oraria è chiaramente inferiore alla media dell'Europa occidentale.

Gli indicatori relativi alle risorse per l'innovazione e ai processi innovativi rivelano, invece, la necessità di recupero della competitività in Veneto, illustrando una capacità innovativa debole rispetto alle regioni di confronto, soprattutto quelle straniere.

Secondo la Dottrina economica tradizionale la capacità innovativa influisce, in maniera diretta, sull'aumento della produttività e sulla creazione di posti di lavoro, portando, di conseguenza, ad una crescita del prodotto interno lordo.

Il Veneto, tuttavia, ha una specificità che lo differenzia rispetto ad altri contesti territoriali, per cui la correlazione evidenziata è solo leggera.

Nonostante la debole capacità innovativa fino ad oggi riscontrata in Veneto secondo gli indicatori delle risorse e dei processi d'innovazione, la creazione di numerosi posti di lavoro e la notevole crescita del PIL pro-capite hanno permesso un buon posizionamento del Veneto rispetto alle altre realtà regionali con riferimento alla performance economica.

¹ Cfr Regione Veneto BAK Basel Economics, IBC Database 2003 - Rapporto Monitoring Innovation in Regions.

² Il confronto si riferisce, in particolare, alla Lombardia, al Piemonte, all'Emilia Romagna e alla Toscana, tra le Regioni italiane, ed al Baden-Württemberg, alla Baviera, al Rhône-Alpes, e alla Catalogna, tra quelle straniere.



Da questa analisi emerge che gli indicatori di natura prevalentemente scientifica e tecnologica elaborati a livello nazionale non sono in grado di rilevare appieno la capacità innovativa sul territorio: in Veneto vi sono, infatti, aspetti "soft" dell'innovazione, difficilmente misurabili.

Per cercare di cogliere le caratteristiche attuali, gli elementi critici e i possibili sviluppi futuri del sistema produttivo regionale è necessaria una maggiore vicinanza e conoscenza del contesto territoriale.

Un elemento importante di caratterizzazione delle imprese manifatturiere venete è quello relativo all'alto livello tecnologico.

Un'analisi regionale ha fotografato (con riferimento alla classificazione OCSE 2003), come, a livello nazionale, il Veneto detenga, dopo la Lombardia, la seconda maggiore quota di imprese manifatturiere ad alto contenuto tecnologico, pari al 9,4% del totale Italia³.

Inoltre, il Veneto si colloca al terzo posto dopo Lombardia ed Emilia Romagna nella graduatoria regionale delle imprese a contenuto tecnologico medio-alto.

Nel complesso, quindi, per quanto riguarda la distribuzione delle imprese tra i settori tecnologici, quelle di livello alto e medio-alto insieme rappresentano l'11,4% del totale nazionale.

Le azioni poste in essere dalla Regione negli ultimi anni e le strategie per il futuro

La Regione, al fine di poter individuare le politiche di maggior impatto, negli ultimi anni si è fortemente impegnata nell'analisi ed approfondimento delle tematiche legate alla Ricerca e Sviluppo.

In particolare, gli sforzi di analisi e conseguentemente di *policy* pubbliche si sono concentrati sulla competitività territoriale, con riferimento alle dinamiche evolutive dei

³ Tale risultato è da attribuire fondamentalmente al comparto delle apparecchiature medicali, di precisione ed ottiche, che da solo costituisce quasi l'80% del totale delle imprese ad alta tecnologia nel Veneto e che rappresenta il 10% dell'intero settore nazionale, seguito da quello relativo agli apparecchi radio e TV (12%).



distretti produttivi, all'internazionalizzazione dei processi economici, alla sostenibilità dei sistemi locali di sviluppo nell'ambito di un'economia sempre più globale.

Si è cercato di approfondire il punto di vista dell'impresa, a partire da un'analisi di limiti e potenzialità delle piccole e medie imprese rispetto a percorsi di crescita tradizionalmente riservati alle aziende di grandi dimensioni, tenendo presente che il problema dimensionale vale anche per tutto il settore dei servizi, siano essi rivolti alle imprese o al cittadino.

La Regione del Veneto si sta impegnando al fine di stimolare la ricerca di nuove idee e strategie all'interno di un più ampio percorso che ha come traguardo il "far squadra" per la creazione di un vantaggio competitivo, elemento dinamico capace di superare gli ostacoli che si frappongono al riavvio dello sviluppo di un'economia che, pur risentendo di un modello organizzativo ormai datato, mantiene al proprio interno le potenzialità di adattamento e le energie necessarie per il superamento delle nuove sfide.

In quest'ottica, la Regione ha già avviato attività significative nella direzione di una maggiore incisività e di un nuovo ruolo nelle tematiche legate alla Ricerca e all'Innovazione.

A tale riguardo, si evidenziano alcune azioni poste in essere dalla Regione del Veneto negli ultimi anni.

- 1) Al fine di incentivare un modello di sviluppo improntato sul "triangolo della conoscenza" costituito da ricerca, istruzione e innovazione (in modo da migliorare le capacità di produrre conoscenze mediante la ricerca, diffonderle mediante l'istruzione e applicarle attraverso l'innovazione), la Regione del Veneto si è dotata di una specifica legge quadro per la ricerca, il trasferimento tecnologico e lo sviluppo dell'innovazione.

Tale legge, approvata dal Consiglio Regionale il 3 maggio 2007, costituirà il quadro di riferimento normativo per le politiche regionali per la ricerca e l'innovazione.

In particolare, la legge è volta a garantire la crescita economica e lo sviluppo sostenibile del modello socio-economico regionale, a favorire l'innovazione e il trasferimento di conoscenze, a sostenere e coordinare la ricerca scientifica e lo



sviluppo tecnologico. A tale scopo sono previsti, oltre ad uno stanziamento di quasi 30 milioni di Euro in 3 anni:

- la creazione di un'architettura istituzionale che, tenendo conto dell'attuale processo di devoluzione di competenze in tutti i settori chiave dello sviluppo economico e sociale regionale, sovrintenda alla pianificazione e al coordinamento in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione;
- la definizione di un sistema di pianificazione che determini le linee e gli obiettivi prioritari da attuare in relazione alle risorse disponibili e in stretto coordinamento con i programmi comunitari per la ricerca e l'innovazione e con i piani di attuazione dello sviluppo regionale (è prevista la realizzazione di un Piano Strategico Regionale per la Ricerca, lo Sviluppo tecnologico e l'Innovazione di durata triennale, nonché di Provvedimenti annuali di intervento);
- l'individuazione di una serie di criteri e strumenti di sostegno diretti a promuovere e incentivare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.

2) Da ultimo, sotto un profilo più strettamente organizzativo, a conferma della volontà della Regione di presidiare e governare i temi chiave della Ricerca e dell'Innovazione del comparto produttivo, è stata creata nel 2005 nell'ambito della Giunta Regionale un'apposita Struttura al precipuo fine di curare:

- l'attuazione delle politiche regionali in materia di Innovazione, Ricerca e Trasferimento Tecnologico e distretti produttivi;
- lo sviluppo dei settori biotecnologie e nanotecnologie;
- la cura dei rapporti con il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero della Ricerca;
- la gestione di linee di spesa comunitarie a favore dell'Innovazione;
- la gestione dei rapporti con il Sistema regionale della Ricerca e dell'Innovazione e con il Parco scientifico e tecnologico multipolare veneto.

Già dal 1988 è inoltre costituita una società per azioni partecipata dalla Regione (e di cui possono per legge essere soci oltre alle Università, anche gli Enti Locali, gli istituti di credito, le imprese e/o le loro associazioni, altri soggetti pubblici e privati



operanti nel settore), come braccio operativo gestionale della Regione. Tale società, in particolare, è attiva nel campo delle iniziative legate alla ricerca, all'innovazione e ai servizi alle imprese e si occupa di favorire l'aggregazione di piccole e medie imprese su progetti specifici di trasferimento di tecnologie, conoscenze e competenze.

Infine il sistema della ricerca (molto sviluppato e fitto di relazioni internazionali) vede il suo fulcro nel sistema universitario veneto costituito da:

- quattro Università (Padova, Venezia, Verona e IUAV) con 37 centri di ricerca e dipartimenti interessati;
- tre parchi Scientifici (Padova, Venezia e Verona).

Appare pertanto evidente una precisa volontà di valorizzare il sistema regionale dell'innovazione, non come sostituzione dell'attuale sistema con modelli di organizzazione dell'attività di ricerca importati da altri contesti, ma come processo costruito in loco in maniera condivisa con gli attori socio-economici.

In questo contesto, risulta di tutta evidenza la rilevanza del processo volto all'acquisizione da parte della Regione del Veneto di competenze rafforzate ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, non solo al fine di porre in essere politiche di incentivazione legate alle peculiarità di un territorio che spesso a livello nazionale non sono colte, ma anche al fine di agevolare la condivisione e la fattiva partecipazione del tessuto socio-economico nella elaborazione e successiva implementazione delle politiche pubbliche di sostegno al settore della Ricerca e Innovazione.

In questa prospettiva, le linee di politica regionale per l'innovazione in Veneto necessitano di nuove competenze e nuove risorse per rispondere con puntualità e con efficacia alle sfide che la società e l'economia veneta hanno individuato come essenziali nel prossimo futuro e che si richiamano brevemente.



1. Aumentare la capacità di produzione e assorbimento, da parte del sistema economico regionale, delle conoscenze che rendono più competitivi (in quanto più innovativi) i processi, i prodotti e i servizi.

2. Favorire un'evoluzione organizzativa della domanda di innovazione delle imprese che oggi appare poco strutturata ed eccessivamente frammentata.

La modesta dimensione media delle imprese non ha finora favorito il raggiungimento di una massa critica per investire in ricerca. E' necessario promuovere e incentivare la connessione in reti formali e informali fra filiere di imprese e fra imprese e centri pubblici e privati di produzione di conoscenza (Università, Parchi scientifici e tecnologici, laboratori di ricerca ecc.), senza rivoluzionare il tessuto produttivo del territorio, ma favorendo un'aggregazione della domanda d'innovazione e un'evoluzione culturale dell'ambiente economico.

3. Aumentare l'efficienza e l'efficacia delle strutture di offerta di ricerca e di trasferimento tecnologico.

Il potenziamento dell'offerta di strutture e servizi in questi anni è stato perseguito attraverso crescenti investimenti, sia a favore del sistema della ricerca pubblica (Università, Enti Pubblici di Ricerca), per il quale la Regione dispone attualmente di limitate capacità di indirizzo, sia a favore del sistema dell'innovazione regionale (Parchi Scientifici e Tecnologici, Centri d'innovazione), per il quale gli strumenti di indirizzo e coordinamento regionale sono invece decisamente maggiori.

4. Favorire l'evoluzione del ruolo dei punti di eccellenza scientifica e creativa ed il loro rafforzamento, in modo da accompagnare meglio i processi di trasformazione caratteristici dell'economia della conoscenza.

I centri di eccellenza regionale rappresentano un forte fattore di attrattività territoriale. Maggiore ancoraggio a logiche imprenditoriali di mercato anche per il sistema universitario, insieme alla valorizzazione del portafoglio brevettuale delle Università, potrebbero portare nuove risorse all'interno delle strutture accademiche e quindi stimolare nuova attività di ricerca, almeno parzialmente autofinanziata.



5. Agevolare un maggiore sfruttamento della domanda pubblica, come elemento di orientamento all'innovazione dei comportamenti economici.

6. Favorire la diffusione e l'utilizzo di strumenti specifici di "finanza per l'innovazione".

La finanza di progetto, il venture capital e i vari strumenti di ingegneria finanziaria dovranno essere potenziati per rendere maggiormente competitivo il sistema.

7. Promuovere l'attuazione di una politica di marketing territoriale evoluto.

Ciò al fine di promuovere, ottimizzare e coordinare un nuovo sviluppo territoriale, fortemente orientato alla creazione di condizioni favorevoli all'economia della conoscenza, consentendo l'attrazione dall'esterno di talenti, competenze e investimenti.

A sostegno della richiesta di acquisizione di maggiore autonomia e di nuove competenze in materia di Ricerca ed Innovazione da parte della Regione del Veneto va inoltre evidenziato che la maggior parte degli strumenti di sostegno alla ricerca ed allo sviluppo abbiano già visto, negli ultimi anni, il diretto coinvolgimento della Regione.

A titolo esemplificativo, si segnala l'esperienza relativa all'attuazione di due misure del DOCUP Obiettivo 2, fase di programmazione 2000-2006:

- la Misura 1.7), relativa a contributi per la ricerca e l'innovazione nelle PMI ed articolata in tre azioni, relative rispettivamente a:
 - contributi per il sostegno degli investimenti delle PMI per il miglioramento dei prodotti esistenti, la realizzazione di prototipi, di nuovi prodotti e servizi e di innovativi processi produttivi;
 - contributi per l'utilizzo da parte delle PMI di strutture qualificate per l'attività di ricerca ai fini dello sviluppo della competitività delle PMI;
 - contributi a sostegno dei progetti di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale, realizzati da piccole e medie imprese con sede operativa nelle aree regionali di aiuto.



- la Misura 2.3), relativa ad attività di ricerca e trasferimento di tecnologia.

Con questa misura, la Regione Veneto ha promosso le attività di ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico realizzate da soggetti istituzionali (Università, Enti di ricerca, Società, Consorzi o associazioni a prevalente partecipazione pubblica) e dirette a migliorare la competitività e l'innovazione delle PMI localizzate in aree rientranti nell'obiettivo 2 e a sostegno transitorio.

Inoltre, la Regione da alcuni anni gestisce e destina cospicui finanziamenti agevolati per investimenti per la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale ai sensi della Legge 27 ottobre 1994 n. 598.

Va poi evidenziato che la Regione, da cinque anni, destina i fondi Cipe ai sensi della legge n. 208/1998 tra i settori della ricerca e della società dell'informazione. Nel settore della ricerca ha stabilito di destinare le risorse ai settori delle bio e nanotecnologie e di darvi continuità affiancando anche risorse finanziarie proprie. Tali progettualità confluiscono in un Accordo di Programma Quadro.

In tema di nanotecnologie è stato inoltre firmato un Accordo di Programmazione Negoziata nel corso del 2004 tra Regione del Veneto e Ministero dell'Università e Ricerca, al fine di dare attuazione al Protocollo d'Intesa sottoscritto nel 2002, per la realizzazione del Distretto Veneto sulle nanotecnologie- Veneto Nanotech.

A sostegno delle iniziative riguardanti le biotecnologie è stato firmato uno specifico Accordo Quadro con il Consiglio Nazionale delle Ricerche allo scopo di attivare una vera cabina di regia dedicata al settore che permetta di cogliere le notevoli potenzialità proprie del sistema produttivo territoriale. Nello specifico esse sono costituite da fattori economici ed ambientali propizi, in particolare: un ambiente scientifico e culturale attivo, grazie alla presenza di quattro prestigiose università, un tessuto imprenditoriale ed economico flessibile e dinamico e risorse umane altamente qualificate.

In ragione del crescente ruolo assunto dalla Regione in materia, negli ultimi anni è emersa con evidenza l'esigenza di attribuire ad un unico soggetto istituzionale le funzioni di regia delle attività di supporto alla Ricerca e Innovazione, al fine di evitare



duplicazioni di risorse ed interventi, in un momento storico di risorse pubbliche disponibili quanto mai contingentate.

Prima di analizzare le proposte relative alle specifiche competenze che la Regione del Veneto intende acquisire, pare doversi premettere, in estrema sintesi, che, in considerazione dell'oggetto dell'attività di ricerca, gli strumenti di sostegno ancora oggi gestiti dallo Stato possono ricondursi a tre macro-aree:

1. la ricerca di base
2. la ricerca industriale
3. lo sviluppo sperimentale

Ognuna di queste aree è disciplinata da apposite norme ed è finanziata da specifiche fonti di finanziamento.

1. La ricerca di base (detta anche fondamentale) mira ad un ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesso ad obiettivi industriali e commerciali.

In altri termini, è l'attività di ricerca svolta prevalentemente presso Università ed Enti pubblici di ricerca, capaci di sviluppare conoscenze nei più svariati campi senza perseguire fini di immediato utilizzo dei risultati della ricerca. Grazie alla ricerca di base sono state fatte le scoperte più importanti per il progresso dell'umanità e vengono continuamente allargate le frontiere della conoscenza.

Per tale tipo di ricerca era stato istituito dall'art. 104 della L. n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) il Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base – FIRB, gestito dal Ministero dell'Università e della Ricerca, per il finanziamento, in particolare:

- dei progetti di potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca pubbliche o pubblico-private;
- dei progetti di ricerca di base di alto contenuto scientifico o tecnologico, anche a valenza internazionale, proposti da università, istituzioni pubbliche e private di ricerca, gruppi di ricercatori delle stesse strutture;
- dei progetti strategici di sviluppo di tecnologie pervasive e multisettoriali;



- della costituzione, potenziamento e messa in rete di centri di alta qualificazione scientifica, pubblici o privati, anche su scala internazionale.

2. La ricerca industriale mira all'acquisizione di nuove conoscenze utili per mettere a punto nuovi prodotti, processi produttivi o servizi o per conseguire un notevole miglioramento dei prodotti, processi produttivi o servizi esistenti.

La ricerca industriale è stata finora finanziata mediante il Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca – FAR, gestito dal Ministero dell'Università e della Ricerca. Gli strumenti finanziari per incentivare detto tipo di ricerca sono previsti dal D. Lgs. n. 297/1999 e sono costituiti da contributi alla spesa, crediti agevolati o contributi in conto interessi.

Con la L. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), al fine di garantire la massima efficacia nel settore della ricerca, è stato istituito un nuovo fondo, il Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica – FIRST, in cui dovranno confluire le risorse annuali per i progetti di ricerca di interesse nazionale delle Università, nonché le risorse del FAR e quelle del FIRB (oltre alle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate per la parte di competenza del Ministero dell'Università e della Ricerca).

La ripartizione delle complessive risorse del nuovo Fondo sarà oggetto di un Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca, mentre con regolamento ministeriale saranno definiti i criteri di accesso e le modalità di utilizzo del Fondo stesso.

3. Le attività di sviluppo sperimentale, infine, consistono nella concretizzazione dei risultati della ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno per prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati o migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione.

Le misure di sostegno per dette attività sono previste dalla L. n. 46/1982, e sono finanziate tramite il Fondo Speciale Rotativo per l'Innovazione Tecnologica – FIT, gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico.



La Regione del Veneto, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in ordine ad una maggiore autonomia legislativa e amministrativa in materia di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, formula le seguenti proposte da negoziare con lo Stato.

• **Ricerca di base**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di partecipare ai processi decisionali volti alla definizione ed implementazione di interventi mirati alla realizzazione di grandi infrastrutture di ricerca pubbliche o pubblico-private nel territorio veneto, mediante la formulazione di un parere obbligatorio della Regione;
- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di proposta in ordine alla costituzione, al potenziamento ed alla messa in rete di centri di alta qualificazione scientifica, pubblici o privati nel territorio veneto.

Le risorse finalizzate a promuovere la ricerca di base, finora assegnate al FIRB, e che in futuro confluiranno nel FIRST, per loro natura, non potranno che continuare ad essere gestite dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

In particolare, in base al Programma Nazionale della Ricerca, dette risorse dovranno essere finalizzate:

- allo sviluppo della rete dei Laboratori pubblico-privato di eccellenza sulla Ricerca di Base "mission-oriented";
- al sostegno all'agenda di ricerca sul medio-lungo periodo delle piattaforme tecnologiche nazionali;
- allo sviluppo di "joint-research labs" previsti in accordi internazionali;
- alla realizzazione di Programmi strategici di Ricerca di Base mission-oriented vincolati alla partecipazione di Università- Enti.

La Regione del Veneto intende tuttavia acquisire un ruolo più incisivo con riferimento alle decisioni strategiche relative alla realizzazione di grandi infrastrutture di ricerca nonché alla costituzione, al potenziamento ed alla messa in rete di centri di alta qualificazione scientifica in ambito regionale, al fine di



rappresentare al meglio le esigenze espresse dal contesto socio-economico del Veneto.

- **Ricerca industriale**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare gli interventi di sostegno alla ricerca industriale, alla connessa formazione e alla diffusione delle tecnologie derivanti dalle medesime attività, regolando autonomamente gli strumenti attuativi, i criteri per la ripartizione delle risorse, i soggetti finanziabili, i requisiti e le modalità di erogazione dei contributi e delle agevolazioni.

Ciò con particolare riferimento al sostegno:

- delle attività svolte nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali, sulla base di progetti di ricerca autonomamente presentati da soggetti industriali, assimilati e associati;
- dei contratti affidati da soggetti industriali e assimilati a soggetti pubblici o privati che svolgano attività di ricerca;
- delle attività di ricerca industriale e di diffusione di tecnologie finalizzate a nuove iniziative economiche ad alto contenuto tecnologico;
- delle attività di sostegno all'occupazione nella ricerca industriale, alla mobilità temporanea dei ricercatori e alla connessa diffusione delle tecnologie (ad esempio, assunzioni da parte di soggetti industriali di soggetti qualificati per avviamento ad attività di ricerca, alta formazione di ricercatori e tecnici di ricerca operanti nel settore industriale; assunzione, da parte di soggetti industriali, di oneri relativi a borse di studio concesse per la frequenza a corsi di dottorato di ricerca; distacchi temporanei presso soggetti industriali di personale di ricerca dipendente da Università o da Enti di ricerca);
- delle attività volte al potenziamento di infrastrutture, strutture e servizi per la ricerca industriale e per la diffusione delle tecnologie (quali l'affidamento da parte di soggetti industriali a laboratori di ricerca pubblici e privati di studi e ricerche sui processi produttivi, di attività applicative dei risultati della ricerca,



di formazione del personale tecnico per l'utilizzazione di nuove tecnologie, di prove e test sperimentali);

- delle attività di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione, delocalizzazione, riorientamento, recupero di competitività, trasformazione, acquisizione di centri di ricerca, con connesse attività di riqualificazione e formazione del personale.
- Conseguente attribuzione alla Regione del Veneto di tutte le funzioni amministrative attualmente esercitate dal Ministero dell'Università e della Ricerca con riferimento alla concessione di contributi ed agevolazioni volti al sostegno della ricerca industriale, con esclusione delle sole funzioni attinenti ad esigenze di unitarietà di carattere nazionale

Gli interventi a sostegno delle attività di ricerca svolte in ambito industriale, di competenza del Ministero dell'Università e della Ricerca, sono attualmente disciplinati dal D. Lgs. n. 297/1999 e dal relativo Decreto Ministeriale di attuazione (DM n. 593/2000).

(In particolare, gli interventi in questione sono attualmente regolati secondo tre tipologie procedurali in ossequio a quanto previsto dal D. Lgs. n. 123/1998:

- procedure valutative, per gli interventi a sostegno di progetti di ricerca e/o formazione autonomamente presentati dai soggetti ammissibili: tale procedura prevede una fase di valutazione, sia economica che scientifica, condotta dagli organi ministeriali prima della concessione dell'agevolazione e riguarda domande di finanziamento complesse;
- procedure negoziali, per gli interventi a sostegno dei progetti proposti sulla base di iniziative di programmazione definite dal Ministero direttamente o in accordo con altri soggetti pubblici: gli interventi in questo caso prendono avvio da una iniziativa ministeriale (es.: bando di gara) cui seguono la ricezione dei progetti e la loro relativa valutazione;
- procedure automatiche, per gli interventi diretti a favorire le PMI che assumono personale di ricerca, che commissionano attività di ricerca a strutture del mondo della ricerca pubblica (ivi compresi i laboratori dell'albo del Ministero), che concedono borse di studio per la frequenza a corsi di dottorato di ricerca; con la stessa tipologia automatica, sono altresì regolati i distacchi temporanei del personale di ricerca di Università e Enti di ricerca presso PMI. Si tratta di interventi per cui non è necessaria una preventiva valutazione nei contenuti, per cui è prevista l'immediata concessione dell'agevolazione, ferma restando una successiva attività di controllo.)



Mediante l'attribuzione della competenza a disciplinare gran parte degli interventi di sostegno alla ricerca industriale, in deroga alle citate disposizioni statali, nonché ad esercitare le connesse competenze amministrative, si consentirà alla Regione del Veneto di prevedere ed attuare misure di sostegno alla ricerca che siano coerenti con la programmazione strategica regionale triennale, di talché ogni intervento normativo e di sostegno potrà trovare il necessario raccordo con altre misure agevolative regionali, sì da evitare duplicazione e sprechi, e si inserirà in un quadro complessivo di azioni poste in essere a sostegno dello sviluppo socio- economico del territorio, in considerazione delle esigenze espresse dal territorio stesso.

- **Sviluppo sperimentale**

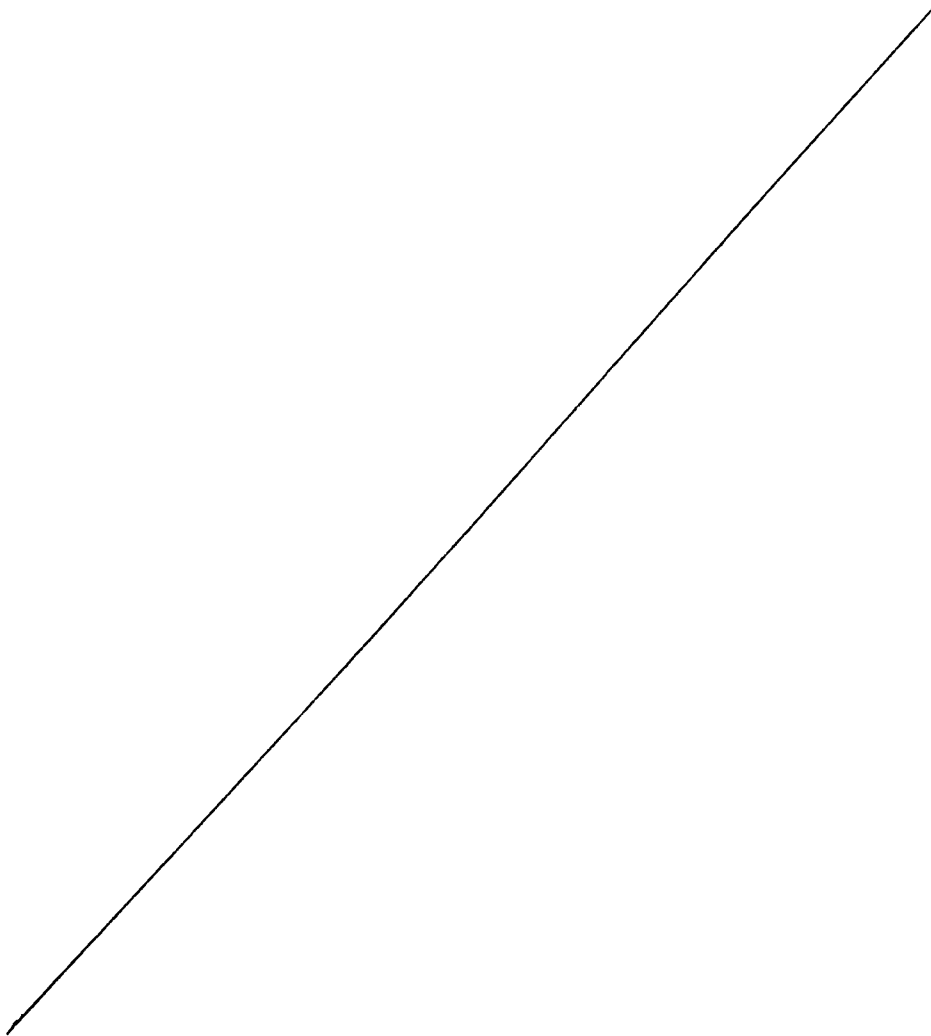
- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di disciplinare gli interventi di sostegno dei programmi delle imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti, ovvero rilevanti innovazioni di contenuto stilistico e qualitativo del prodotto, regolando autonomamente gli strumenti attuativi, i criteri per la ripartizione delle risorse, i soggetti finanziabili, i requisiti e le modalità di erogazione dei contributi e delle agevolazioni.
- Consequente attribuzione alla Regione del Veneto di tutte le funzioni amministrative attualmente esercitate dal Ministero dello Sviluppo Economico con riferimento alla concessione di contributi ed agevolazioni al fine di sostenere i programmi per l'innovazione tecnologica ai sensi della L. n. 46/1982.

Gli interventi a sostegno delle attività di sviluppo sperimentale, di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, sono attualmente finanziati mediante il FIT (Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica), istituito ai sensi dell'art. 14 della L. n. 46/1982.



I programmi finanziati riguardano in particolare le attività di progettazione, sperimentazione, sviluppo, preindustrializzazione e i processi realizzativi di campionatura innovativa.

L'attribuzione alla Regione del Veneto delle competenze legislative ed amministrative in ordine ai contributi e alle agevolazioni delle attività di sviluppo sperimentale consentirà una canalizzazione delle risorse disponibili, in coerenza con la programmazione strategica regionale triennale, verso iniziative effettivamente rispondenti alle esigenze delle imprese venete.

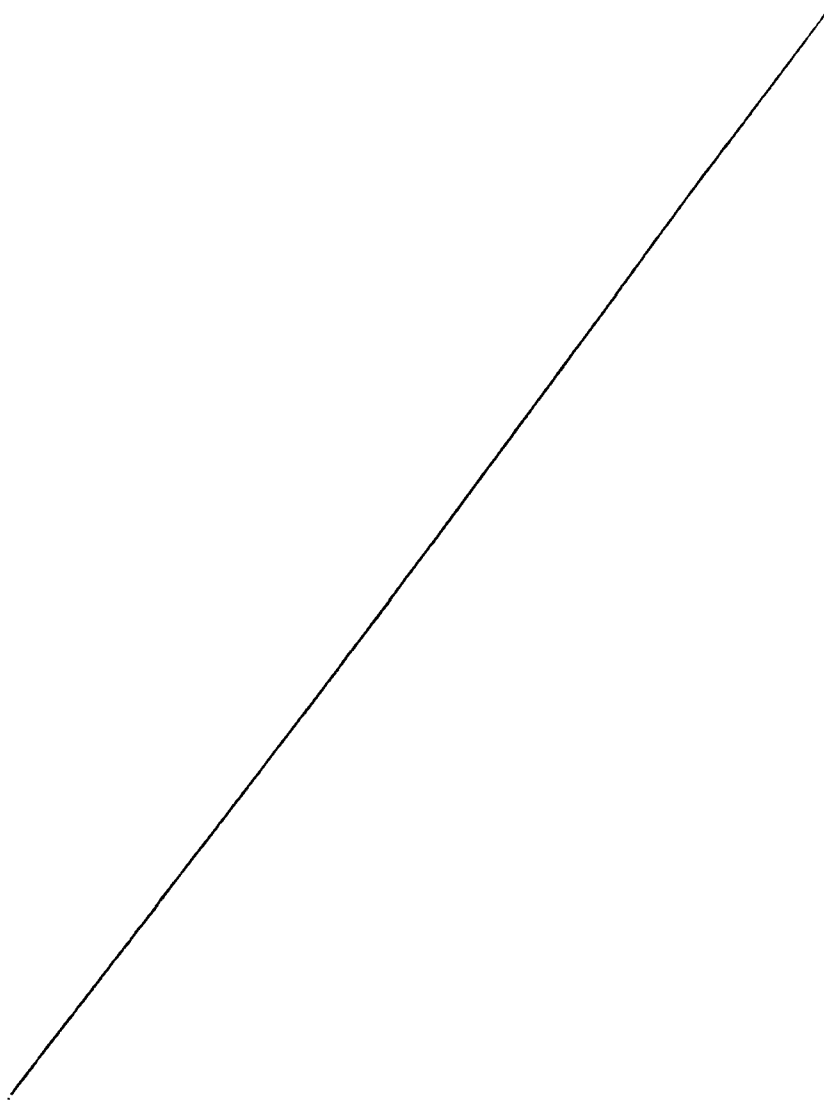




**RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA E SOSTEGNO
ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI**

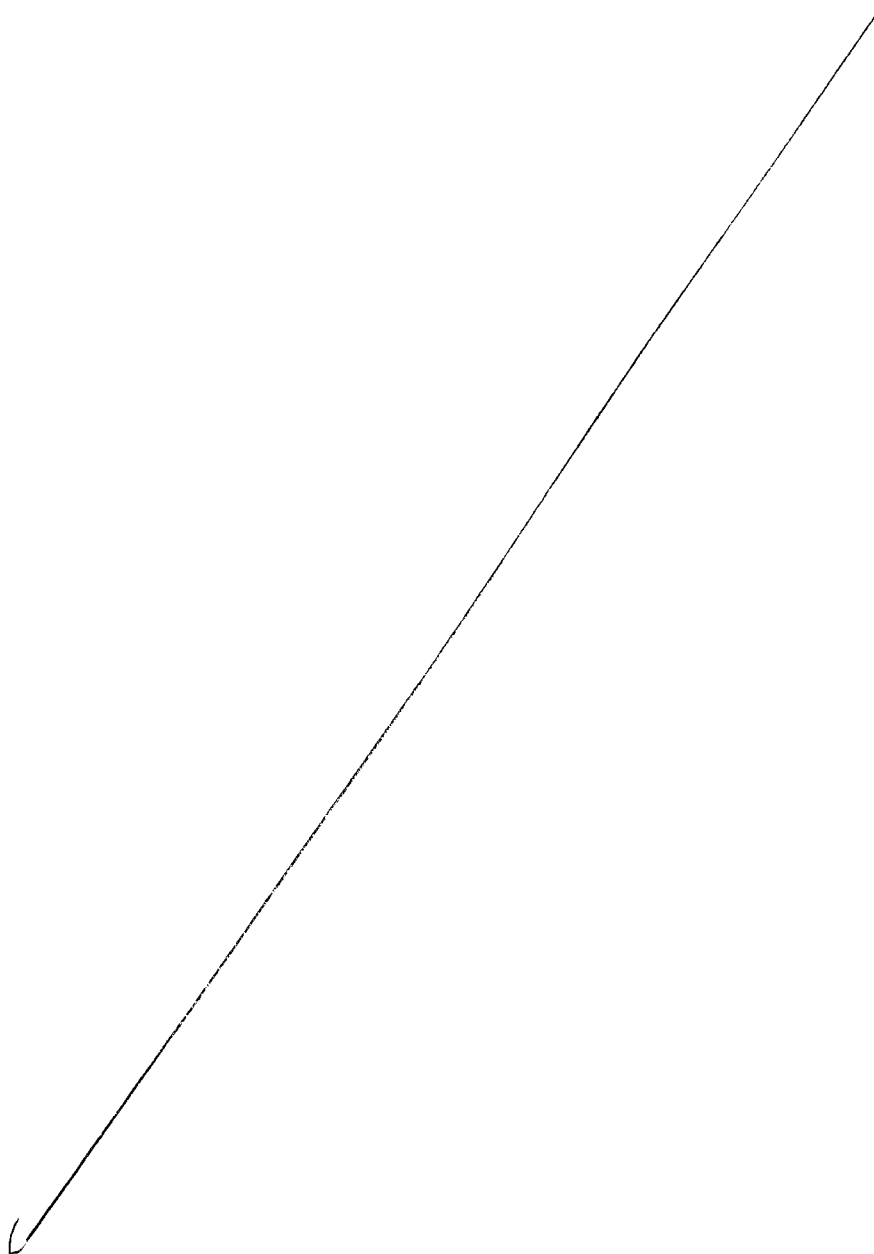
4. QUADRO NORMATIVO

- **L. 17 febbraio 1982, n. 46**
"Interventi per il settore dell'economia di rilevanza nazionale"
- **D.L. 29 agosto 1994, n. 516**
"Provvedimenti finalizzati alla razionalizzazione dell'indebitamento delle società per azioni interamente possedute dallo Stato, nonché ulteriori disposizioni concernenti l'EFIM ed altri organismi" convertito con modificazioni in legge 27 ottobre 1994, n. 598
- **L. 15 marzo 1997, n. 59**
"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" - art. 1, comma 6
- **D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 123**
"Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L. 15 marzo 1997, n. 59"
- **D. Lgs. 27 luglio 1999, n. 297**
"Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori"
- **L. 23 dicembre 2000, n. 388**
"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001) art. 104"
- **L. 27 dicembre 2006, n. 296**
"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", art. 1, commi 870 – 874



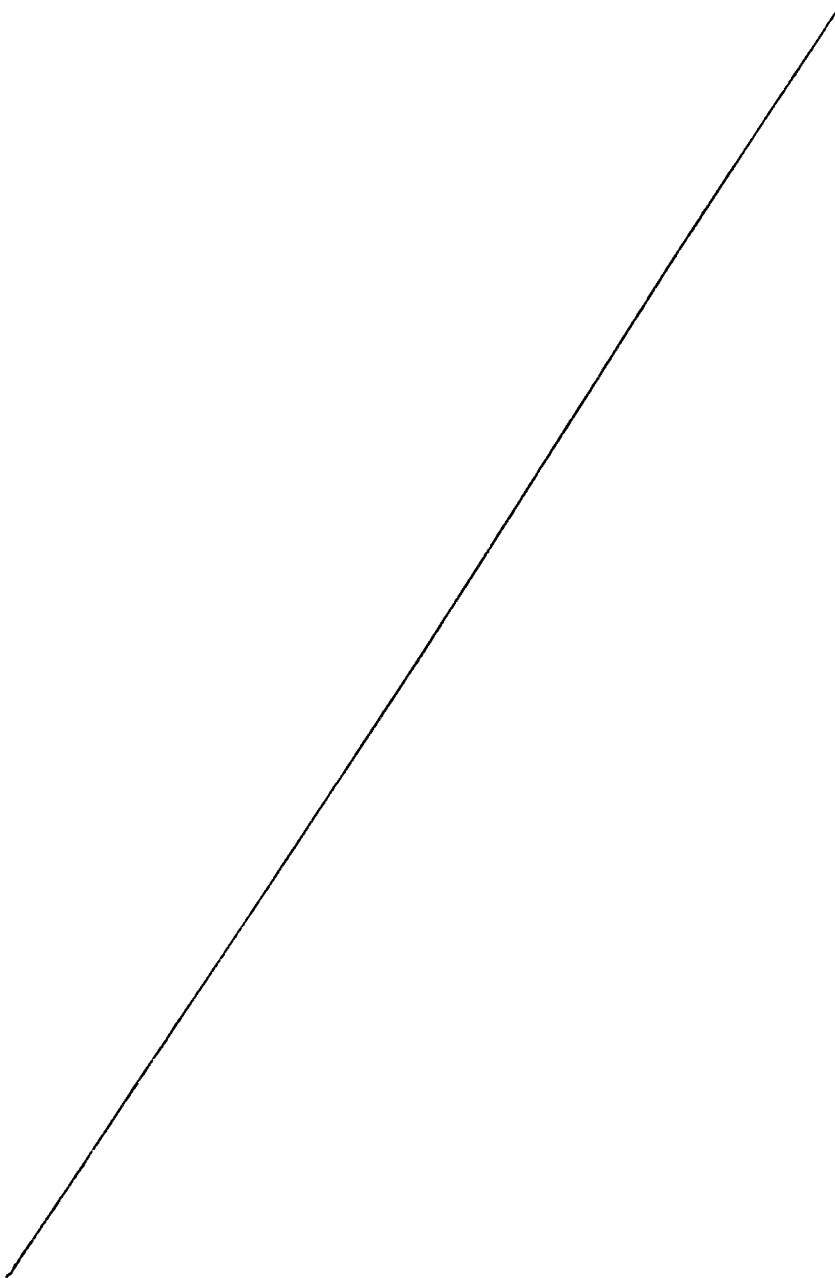


Potere estero



1. SINTESI DELLE PROPOSTE DI MAGGIORE AUTONOMIA ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione			
AMBITO	COMPETENZE	legislativa	amministrativa
Stipula di intese e accordi	- attribuzione del potere di stipulare accordi e intese di cooperazione transfrontaliera e transnazionale anche in assenza di previ accordi tra lo Stato italiano e gli Stati esteri interessati.		X
Partecipazione ad associazioni e organismi di cooperazione transfrontaliera	-attribuzione del potere di istituire, con enti territoriali e Stati esteri, organismi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale dotati di personalità giuridica di diritto privato o pubblico		X
Cooperazione decentrata allo sviluppo	- attribuzione del potere di attuare autonomamente iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo in partenariato con autorità nazionali e locali di Paesi in via di sviluppo e organizzazioni internazionali.		X







POTERE ESTERO

2. RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONE

La riforma del Titolo V della Costituzione (intervenuta con Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) propone, in materia internazionale, un modello di ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni che tiene conto dell'evoluzione normativa, dottrinale e giurisprudenziale volta a valorizzare il ruolo regionale.

In particolare, l'articolo 117 della Costituzione mentre attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la **politica estera e i rapporti internazionali** (secondo comma), attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni i **rapporti internazionali e con l'Unione Europea** (terzo comma).

Lo stesso articolo 117 (nono comma) riconosce poi alle Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa (quindi sia concorrente che esclusiva), il **potere di concludere accordi** con Stati nonché **intese** con enti territoriali interni ad altro Stato, **nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato** (disciplina statale esclusiva).

La materia in questione va esaminata pure sulla base del quadro normativo vigente prima della Riforma costituzionale, ove, per un lungo lasso di tempo, è prevalsa un'impostazione di carattere fortemente centralista che ha condizionato e indirizzato la dottrina, la giurisprudenza e anche il sistema politico-amministrativo, verso una decisa esclusione non solo di un autonomo potere estero regionale, ma anche di una partecipazione della Regione a quello statale.

Questa impostazione considerava lo Stato come unico titolare di soggettività internazionale, unico abilitato a stipulare trattati e di conseguenza responsabile (unico) verso gli altri Stati dell'esecuzione degli obblighi contrattuali.

In questa ottica, la Regione risultava essere una delle articolazioni interne dello Stato, senza alcuna rilevanza nel diritto internazionale, poiché era sempre e solo lo Stato a comparire sulla scena internazionale.



Alla Regione veniva riconosciuta solo la possibilità di svolgere attività promozionali e attività di mero rilievo internazionale, così come meglio definite dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. art. 4 DPR n.616/1977, successivamente abrogato dall'art. 8, comma 5, lett. b), legge n.59/1997; DPR 31/3/1994, in materia di attività all'estero delle Regioni).

Le "attività promozionali" svolte all'estero, come ha sentenziato la Corte Costituzionale nel 1987, consistono in "accordi in senso proprio" e sono comprensive di "qualsiasi comportamento diretto allo sviluppo economico, sociale e culturale". La possibilità di svolgere delle attività promozionali all'estero ha funzionato da traino per la crescita della Regione, attraverso la propaganda di attività produttive regionali e di iniziative turistico alberghiere, oltre che la partecipazione a fiere ed esposizioni.

Diversamente, le attività di "mero rilievo internazionale" sono quelle che la Corte Costituzionale ha definito "attività di vario contenuto congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri, aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche), oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero infine l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte". Come si può facilmente intuire, le attività regionali di mero rilievo internazionale non sono suscettibili di una definizione univoca ma hanno comunque come comune denominatore la caratteristica di non essere collegate a situazioni che coinvolgono l'intero territorio nazionale.

Tuttavia, anche se non è possibile riconoscere loro una diretta incidenza nei rapporti esteri dello Stato, non è da sottovalutare la capacità di interferenza che le suddette attività possono svolgere in questo ambito, una capacità che è sicuramente maggiore per le attività promozionali, di quanto non lo sia per le attività di mero rilievo internazionale.

Sebbene la Costituzione non consentisse alle Regioni di usufruire di un regime di autonomia nell'attività internazionale, una simile possibilità era invece disposta dalla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera conclusa a Madrid il 21 maggio 1980 – ratificata dall'Italia con legge 19/11/1984, n.948 – che sanciva



l'obbligo degli Stati contraenti di agevolare e promuovere tale cooperazione, in particolare mediante la conclusione di accordi e intese.

Detta Convenzione (articoli 2 e 3) rinviava al diritto interno degli Stati firmatari sia l'individuazione delle collettività o autorità territoriali competenti a concludere intese, sia gli ambiti di applicazione, le forme e i limiti delle intese stesse.

Al fine di risolvere alcuni problemi incontrati nell'applicazione della Convenzione (primo tra tutti la mancanza di valore giuridico attribuita, nell'ordinamento interno di alcuni Stati, agli atti conclusi dalle autorità territoriali nell'ambito della cooperazione transfrontaliera), sono stati emanati dal Consiglio d'Europa due Protocolli aggiuntivi.

Il primo Protocollo aggiuntivo, approvato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 20.10.1995 e aperto alla sottoscrizione degli Stati membri il 9.11.1995, è stato sottoscritto dall'Italia in data 5.12.2000 e non ancora ratificato.

L'articolo 1 del Protocollo ha previsto espressamente che ogni Stato firmatario della Convenzione quadro (parte contraente) debba rispettare *“il diritto delle collettività o autorità territoriali..... di concludere, negli ambiti di competenza comuni, accordi di cooperazione transfrontaliera con le collettività o autorità territoriali di altri Stati, secondo le procedure previste nei loro statuti, in conformità alla legislazione nazionale e nel quadro degli impegni internazionali della parte stessa”*.

Contestualmente è stato affermato, a tutela degli Stati firmatari, che gli accordi *“impegnano soltanto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali”* che li hanno conclusi.

Gli articoli 3, 4 e 5 del primo Protocollo aggiuntivo hanno previsto la possibilità di creare un comune *“organismo di cooperazione transfrontaliera, con o senza personalità giuridica”*, di diritto pubblico o privato, al fine di coordinare, gestire o semplicemente organizzare la cooperazione.

Il secondo Protocollo aggiuntivo, che non risulta ancora sottoscritto dallo Stato italiano, si occupa invece della cooperazione tra collettività locali e regionali non contigue.

In conformità alle dichiarazioni del Governo italiano in sede di sottoscrizione della Convenzione, l'articolo 3 della Legge n. 948 del 1984, di ratifica della Convenzione quadro ha previsto che la conclusione di accordi e intese tra le autorità territoriali



frontaliere sia *“subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi e intese, secondo quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 2 della Convenzione.”*

L'articolo 4 della legge ha stabilito poi che *“gli enti che possono stipulare gli accordi e le intese previste dalla convenzione”*(nell'ambito delle rispettive competenze) sono: le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità Montane, i consorzi comunali e provinciali di servizi e d'opere che siano direttamente confinanti con gli Stati esteri o che siano situati entro una fascia di 25 km dalla frontiera.

Ai sensi dell'articolo 5 della stessa legge, infine, gli accordi e le intese devono essere adottati dalle regioni e dagli altri enti *“previa intesa col Governo”*.

Al fine di dare attuazione alla Convenzione di Madrid, lo Stato italiano ha provveduto a sottoscrivere accordi bilaterali con alcuni Stati confinanti, quali la Francia, la Svizzera e l'Austria. In particolare, il 27 gennaio 1993 è stato sottoscritto l'Accordo quadro di cooperazione transfrontaliera tra Repubblica Italiana e Repubblica d'Austria, ratificato dall'Italia con la Legge 8 marzo 1995, n. 76 ed entrato in vigore il 1 agosto 1995.

Quindi ad oggi la Regione del Veneto, sulla base della Convenzione di Madrid e della legge di ratifica, può sicuramente concludere intese con le regioni degli altri Stati confinanti e accordi con gli Stati confinanti solo laddove lo Stato Italiano abbia già concluso accordi con detti Stati nonché previa intesa con il Governo.

Per poter procedere alla conclusione di una intesa che preveda la costituzione di un organismo trasfrontaliero con personalità giuridica (si pensi all'Euroregione) si dovrà invece attendere l'entrata in vigore della legge di ratifica del Primo Protocollo.

La situazione per le Regioni non sembra essere cambiata con l'entrata in vigore della Riforma costituzionale, nonostante il maggior favore per le Regioni dimostrato dal legislatore costituzionale.

Pur riconoscendo che spetta allo Stato (cui è attribuita una competenza legislativa esclusiva) disciplinare i casi e le forme per negoziare e stipulare questi atti da parte delle



Regioni, va evidenziato che lo Stato tuttavia deve esercitare questa competenza in modo tale da garantire alle Regioni un effettivo potere di concludere gli atti internazionali di propria competenza, in conformità al disegno costituzionale.

Alle nuove norme costituzionali è stata data attuazione con la Legge 5 giugno 2003, n.131 (cd Legge la Loggia) che ha tuttavia ristretto notevolmente l'ambito del potere estero delle Regioni, procedimentalizzando l'attività delle stesse con pesanti rinvii allo Stato. In particolare la Legge n. 131/2003 ha disciplinato l'esercizio del potere estero prevedendo che le Regioni provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al competente Ministero e alla Presidenza del Consiglio.

Inoltre, che la conclusione di intese con Enti territoriali interni ad altro Stato potrà avvenire solo previa comunicazione al Governo (che ha 30 giorni per formulare eventuali osservazioni art. 6, comma 2), mentre gli accordi Regione – Stato estero dovranno essere preceduti:

- dalla tempestiva comunicazione delle trattative al Governo (che ha il potere di indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati);
- dalla comunicazione del progetto di accordo al Governo prima della sua sottoscrizione;
- dal conferimento, da parte del Governo, dei pieni poteri di firma, una volta accertate la legittimità e l'opportunità politica dell'accordo (art. 6, comma 3).

Viene in tal modo recepita la procedura della previa comunicazione, originariamente prevista dal d.P.R. 31 marzo 1994, il quale peraltro distingueva le attività promozionali, per le quali era necessario il previo assenso governativo, da quelle di mero rilievo internazionale, a loro volta suddivise in attività per le quali non era prevista alcuna formalità e attività per le quali era prevista una procedura di silenzio-assenso nell'assenza di osservazioni governative entro venti giorni dalla loro comunicazione.

Il legislatore, con la Legge n. 131/2003, ha ritenuto di dover ribadire, con riguardo agli accordi, che la stipula degli stessi deve avvenire *“nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali, dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui alla*



competenza concorrente, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato”.

In ordine all'applicazione delle nuove disposizioni è già intervenuta più volte la Corte costituzionale con rilevanti sentenze che hanno fornito importanti chiarimenti in materia di attività internazionali. Ricordando la responsabilità sul piano internazionale dello Stato, ma cercando di non dimenticare i nuovi principi ispiratori della Riforma.

Tra queste pronunce merita una particolare attenzione la sentenza n. 211 del 2006, ove si è sottolineato che le iniziative provinciali di cooperazione, che implicano l'impiego diretto di risorse umane e finanziarie in progetti a favore dei Paesi in condizioni di particolare disagio, rientrano senz'altro nella materia della cooperazione internazionale, risolvendosi in una serie di attività tipiche della politica estera, la quale costituisce una prerogativa esclusiva dello Stato. E ciò in base all'articolo 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, laddove si dispone che la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo.

Questo orientamento interpretativo della Corte costituzionale, che riconduce la materia della cooperazione internazionale tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, appare chiaramente limitativo degli ambiti legislativi delle Regioni. Esso è in netto contrasto con l'orientamento precedente della Corte costituzionale e pertanto, non permette di chiarire l'inquadramento di detta materia rispetto al riparto di competenze fissato dall'articolo 117 della Costituzione.

La cooperazione internazionale è difficilmente collocabile tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, atteso che la natura degli interventi di cooperazione internazionale sono caratterizzati da una forte componente sociale e solidaristica. Diversamente, tale materia sembrerebbe trovare la sua naturale collocazione all'interno del più ampio ambito dei rapporti internazionali, assegnati alla competenza concorrente regionale.

La materia della cooperazione decentrata allo sviluppo è attualmente disciplinata dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (art. 2, commi 4 e 5) e dal relativo regolamento di esecuzione (D.P.R. n. 177 del 12 aprile 1988, art. 7).

Tali disposizioni prevedono, in sintesi, un ruolo attuativo e propositivo per le Regioni e gli Enti locali rispetto ad iniziative di cooperazione allo sviluppo poste in essere dal



Ministero degli Affari Esteri. Inoltre, esse disciplinano pure le modalità di collaborazione tra Regioni, Enti locali e Ministero degli Affari Esteri.

Sin dagli anni '90, quasi tutte le Regioni italiane hanno legiferato nella materia della cooperazione decentrata allo sviluppo.

La Regione del Veneto, in particolare, ha disciplinato tale materia con la legge regionale n. 55/1999, prevedendo, tra l'altro, la comunicazione, da parte della Regione, al Ministero Affari Esteri di tutte le iniziative di cooperazione decentrata attuate direttamente dalla Regione e dei propri programmi triennali e piani annuali di cooperazione.

La questione in ordine alle competenze regionali, a seguito della sentenza n. 211 del 2006, è stata oggetto di esame delle stesse Regioni in sede di Conferenza delle Regioni e di Conferenza Stato – Regioni.

In particolare in tali sedi è stata esaminata una specifica proposta legislativa: in data 5 aprile 2007, il Consiglio dei Ministri, preso atto della pronuncia della Corte Costituzionale, limitativa degli ambiti legislativi delle Regioni, ha approvato un disegno di legge delega per una nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo.

Con tale disegno di legge delega è stata riconosciuta alle Regioni una competenza propria ed un ruolo attivo nelle attività di cooperazione decentrata allo sviluppo poste in essere.



[The main body of the document is a large, diagonal line, likely representing a signature or a redacted section.]



POTERE ESTERO

3. STRATEGIE E PROPOSTE DA NEGOZIARE CON LO STATO IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

La posizione geografica del Veneto e la struttura economica della Regione, dinamica e votata alla proiezione internazionale, hanno fatto sì che nel corso degli anni si sia sviluppata una significativa attività regionale di relazioni internazionali, nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione, prima e dopo la Riforma del Titolo V.

La Regione del Veneto ha costantemente riservato una forte attenzione alla dimensione internazionale delle proprie attività, nei molteplici aspetti che vanno dalle relazioni internazionali e comunitarie alla cooperazione allo sviluppo, dalla partecipazione ai programmi comunitari alla promozione della internazionalizzazione del nostro sistema economico.

Gli obiettivi di crescita e razionalizzazione delle attività internazionali sono finalizzati ad inserire adeguatamente la Regione nel sistema sempre più complesso e reticolare della *governance* internazionale, cogliendo le dinamiche internazionali in atto ed utilizzando nel migliore dei modi possibili gli strumenti giuridici previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario.

E' chiaro che le attività internazionali della Regione debbono inserirsi in maniera coerente entro il quadro della politica estera dello Stato e rispettare le norme sulla soggettività di diritto internazionale e sul diritto dei trattati (come sancito anche dalla Convenzione di Vienna del 1969).

Ma non va dimenticato che il legislatore con la Riforma costituzionale ha voluto riconoscere alle Regioni nuovi e maggiori poteri in materia di rapporti internazionali.

Per il Veneto questo assume importanza proprio ora, nel momento in cui l'ingresso nell'Unione Europea anche dei Paesi dell'Est ha avuto l'effetto di mutare il ruolo



politico ed economico della Regione che, da zona di frontiera, è divenuta area centrale della nuova Europa.

Conseguentemente l'importanza della cooperazione tra le Regioni di confine, che da sempre è stata affermata dal Veneto, ha assunto un maggior valore, nel quadro di un'economia sempre più competitiva e nel nuovo contesto europeo.

E' infatti divenuto necessario dare vita ad una rete di collegamenti tra le regioni frontaliere che, da un lato, renda possibile una maggiore collaborazione economica e strutturale tra le stesse per lo sviluppo dei territori di confine, dall'altro, contribuisca ad abbattere le barriere culturali, sociali e linguistiche ancora esistenti tra le popolazioni.

L'esigenza di realizzare concrete iniziative per una maggiore integrazione tra le regioni di confine è sentita anche dai cittadini residenti nelle stesse regioni, che chiedono nuove e più efficaci soluzioni ai problemi derivanti ancora oggi dalle disuguaglianze tra le zone contermini.

Ma la volontà di dar vita a livello regionale a forme stabili e strutturate di cooperazione, che diano garanzia di continuità nella collaborazione, viste con estremo favore dalle istituzioni comunitarie, fino ad oggi è stata soggetta a forti limitazioni da parte degli ordinamenti nazionali.

Nonostante che la nostra Costituzione, a seguito della Riforma del Titolo V, riconosca alle Regioni un vero e proprio potere estero, prevedendo che esse possano concludere, nelle materie di propria competenza, "*accordi con altri Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati*"; detto potere può tuttavia essere esercitato solo "*nei casi e con le forme disciplinate dalle leggi dello Stato*" (art.117, nono comma, Cost.).

La cosiddetta Legge La Loggia (Legge n. 131/2003), che ha dato attuazione alla Riforma costituzionale, ha disciplinato l'esercizio del potere estero delle Regioni limitandolo notevolmente.

Non va dimenticato, con riguardo alla cooperazione transfrontaliera, che lo Stato italiano – che ha ratificato, nel 1984, la Convenzione quadro di Madrid del 1980, che costituisce la principale base giuridica internazionale per l'attività di cooperazione transfrontaliera – non ha ancora ratificato il 1° Protocollo aggiuntivo sottoscritto nel



2000, che riconosce la possibilità di creare un comune *“organismo di cooperazione transfrontaliera, con o senza personalità giuridica”*, al fine di coordinare, gestire o semplicemente organizzare la cooperazione. Sempre tuttavia con il previo intervento dello Stato.

Su questo tema la Regione del Veneto – unitamente alla Regione Friuli Venezia Giulia - ha ripetutamente sollecitato Governo e Parlamento, anche con riguardo al progetto di costituzione di un'Euroregione, insieme alla Carinzia, ma anche alla Contea dell'Istria e alla Contea Litoraneo-Montana della Repubblica di Croazia, e alla Repubblica di Slovenia.

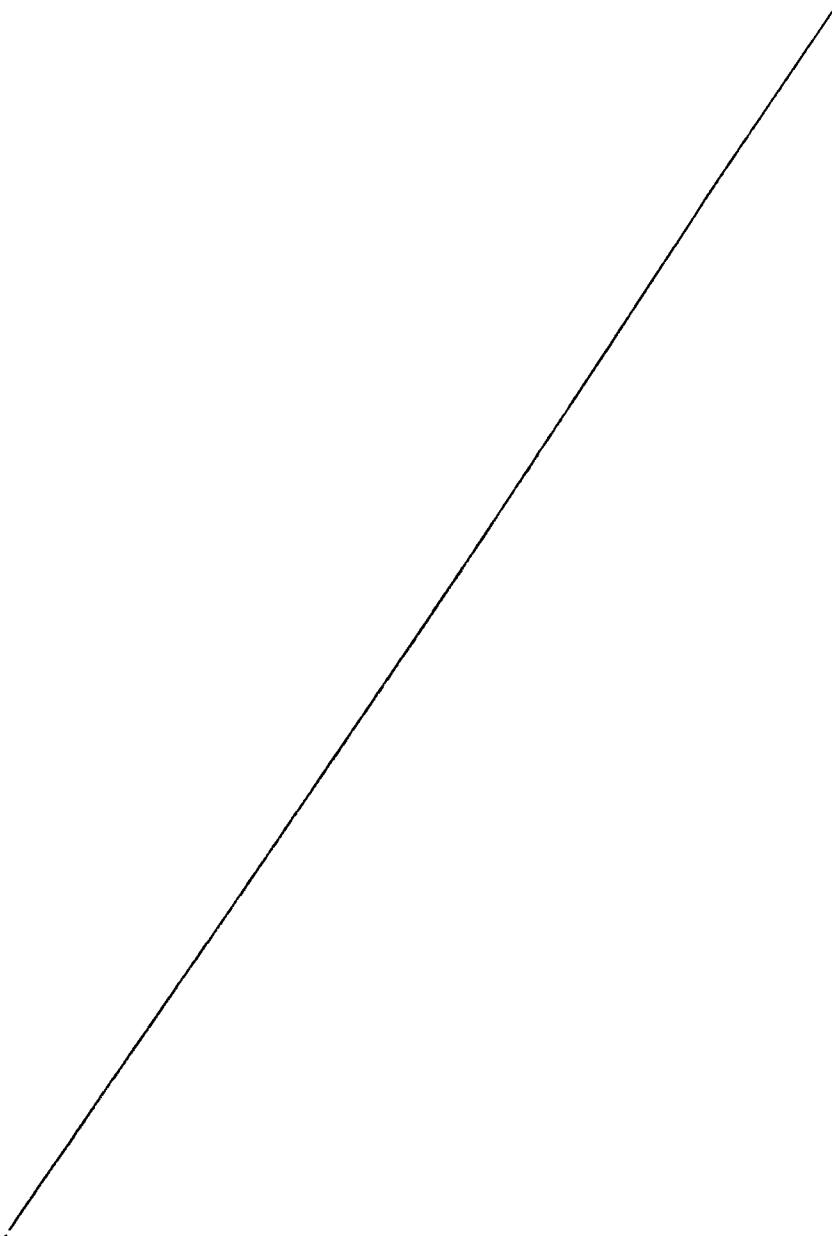
Il Governo italiano ha però confermato il proprio orientamento, secondo cui *“l'istituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera è subordinata alla ratifica del Protocollo ...”*.

Il Veneto vuole portare avanti ogni azione necessaria per promuovere la costituzione dell'Euroregione, in considerazione della rilevanza che essa può avere per la promozione e lo sviluppo dei territori interessati, anche beneficiando delle positive esperienze già maturate in passato.

Non vanno infatti dimenticati, in un'attività di crescente collaborazione transfrontaliera, l'esistenza dell'Accordo fra Italia ed Austria, - in attuazione della Convenzione di Madrid – ratificato dall'Italia con la legge n. 76 del 1995; l'esistenza del Protocollo d'intesa con la Carinzia, in attuazione dell'Accordo quadro, sottoscritto a Klagenfurt nel luglio 2004; il Patto Trilaterale (Veneto, Friuli e Carinzia) firmato a Klagenfurt nel gennaio 2007..

Va in particolare ricordata l'esperienza della Comunità Alpe Adria, voluta ben venticinque anni fa e che oggi costituisce ancora un ambito rilevante di relazioni transfrontaliere nell'area centrale della nuova *“Europa allargata”*. E ancora tutte le esperienze di cooperazione maturate nell'ambito dei Programmi Interreg.

Nella non chiara situazione giuridica, la Regione del Veneto persegue l'idea di avviare ogni azione necessaria per lo sviluppo dei territori transfrontalieri, anche mediante la richiesta del riconoscimento da parte dello Stato di maggiori poteri e autonomia.





La Regione del Veneto, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in ordine ad una maggiore autonomia legislativa e amministrativa in materia di rapporti internazionali, formula le seguenti proposte da negoziare con lo Stato.

• **Maggiore autonomia nella stipula di intese e accordi**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di stipulare accordi e intese di cooperazione transfrontaliera e transnazionale anche in assenza di previ accordi tra lo Stato italiano e gli Stati esteri interessati.

L'attività internazionale della Regione in questi anni si è manifestata con:

- Accordi con altri Stati (art. 117, terzo e nono commi Cost.; art. 6, comma 3, legge 131/2003)
- Intese con enti territoriali interni ad altri Stati (art. 117, terzo e nono commi Cost.; art. 6, comma 2, legge 131/2003)
- Attività promozionali (art. 117, terzo comma Cost.; art. 6, comma 2, legge 131/2003)
- Attività di mero rilievo internazionale (art. 117, terzo comma Cost.; art. 6, comma 2, legge 131/2003)

Questo primo ambito di attività ha riguardato la sottoscrizione di accordi e intese con Stati e enti territoriali esteri che rivestono un interesse prioritario secondo il programma di governo della Regione del Veneto. Si tratta, generalmente, di aree di interesse in relazione a legami storici e culturali, alla presenza di imprese venete o di comunità di origine veneta.

Ad oggi, sono stati sottoscritti circa sessanta tra dichiarazioni di intenti, intese e accordi, nel rispetto del dettato costituzionale e della normativa di attuazione.



- **Costituzione e partecipazione ad associazioni e organismi di cooperazione transfrontaliera.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di istituire, con enti territoriali e Stati esteri, organismi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale dotati di personalità giuridica di diritto privato o pubblico.

Questo secondo ambito di attività internazionali della Regione è dato dalla partecipazione ad organismi e istituzioni di cooperazione interregionale, quali l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), l'Associazione delle Regioni Europee di Confine (AEBR), la Comunità di Lavoro Alpe Adria.

In queste ipotesi, trattandosi di associazioni con personalità giuridica di diritto privato riconosciuta nell'ordinamento nazionale ove si trova la rispettiva sede (ARE e AEBR) o di entità collettive prive di personalità giuridica (Alpe Adria), non si sono mai riscontrati particolari problemi nell'adesione e nella partecipazione alle attività.

Più complessa è la situazione relativa alle attività di cooperazione transfrontaliera, di cui alla Convenzione quadro europea sottoscritta a Madrid nel 1980 e ratificata dallo Stato italiano con legge n. 948/1984. Detta legge (articolo 3) subordina la possibilità di stipulare accordi e intese con collettività e autorità territoriali estere alla previa conclusione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli accordi e intese di cooperazione transfrontaliera.

Tale disposizione dovrebbe ritenersi superata dalle nuove previsioni contenute nell'articolo 6 della legge 131/2003, che come già ricordato disciplina compiutamente tanto gli accordi con Stati esteri quanto le intese con enti e collettività territoriali (categorie ampie in cui rientrano anche accordi e intese di cooperazione transfrontaliera).

Inoltre il Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid prevede la possibilità che dagli accordi e intese di cooperazione transfrontaliera nasca un organismo istituzionale dotato di personalità giuridica di diritto privato o pubblico;



tale Protocollo non è ancora stato ratificato dall'Italia, come pure non è ancora stato sottoscritto il Secondo Protocollo aggiuntivo, relativo alla cooperazione su area vasta (non solo tra enti confinanti).

Questo quadro giuridico tende a bloccare ogni azione più strutturata e approfondita della Regione del Veneto che, invece, da tempo ha consolidato i propri rapporti - in particolare nell'area dell'Europa Centrale e Balcanica - in esperienze che potrebbero sfociare nell'istituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale quali ad esempio una Euroregione.

Una maggiore possibilità di utilizzare pienamente gli strumenti giuridici disponibili a livello internazionale e comunitario, dunque, consentirebbe alla Regione del Veneto di inserire le proprie consolidate reti e iniziative di cooperazione in un quadro giuridico stabile e certo.

L'attenzione per la possibilità di stipulare accordi di cooperazione transfrontaliera anche con Stati, deriva dall'esperienza dei rapporti con Stati, come ad esempio la Slovenia, che non hanno enti di livello "Stato meno 1" comparabili alle nostre Regioni (il problema peraltro potrebbe venire meno anche a seguito di riforme in detti ordinamenti, o della loro individuazione di altri soggetti, quali agenzie o enti decentrati, come attori degli atti di cooperazione).

- **Attività di cooperazione decentrata allo sviluppo**

- Attribuzione alla Regione del Veneto del potere di attuare autonomamente iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo in partenariato con autorità nazionali e locali di Paesi in via di sviluppo e organizzazioni internazionali.

La Regione del Veneto è da oltre quindici anni impegnata in iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo, in un quadro normativo e amministrativo sempre più organico che ha trovato la sua definizione nella legge regionale n. 55/1999 concernente "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà".



La legge statale vigente 26/2/1987, n. 49 "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo" definisce la cooperazione allo sviluppo parte integrante della politica estera dello Stato, senza fissare limiti e competenze delle Regioni in materia.

Sulla scorta di questo dato normativo, la Corte Costituzionale (sentenza n. 211 del 1/6/2006) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge sulla cooperazione decentrata della Provincia Autonoma di Trento (LR n.4/2005), affermando che essendo la cooperazione allo sviluppo parte della politica estera, essa è riservata in via esclusiva allo Stato.

Di recente, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge delega per una nuova legge sulla cooperazione allo sviluppo, che ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, subordinatamente all'inserimento di alcune previsioni che riconoscano espressamente competenze e attività di cooperazione decentrata allo sviluppo poste in essere dalle Regioni.

La richiesta di maggiori poteri alla Regione di attuare autonomamente iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo in partenariato con autorità nazionali e locali di Paesi in via di sviluppo e organizzazioni internazionali, si basa proprio sulla consolidata e pluriennale esperienza del Veneto in materia di cooperazione decentrata allo sviluppo.

In tali iniziative, la Regione garantirà la coerenza con gli indirizzi di politica estera dello Stato, attraverso la preventiva comunicazione al Ministero degli Affari Esteri dei documenti di indirizzo e programmazione regionali (Piano Triennale e Programma Annuale, secondo quanto disposto dalla legge regionale n.55/1999).



POTERE ESTERO

4. QUADRO NORMATIVO

- L. 12 febbraio 1974, n. 112.

"Ratifica ed esecuzione della convenzione sul diritto dei trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969".

- D.P.R. 31 marzo 1984.

"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome".

- L. 19 novembre 1984, n. 948.

"Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980."

- L. 26 febbraio 1987, n. 49.

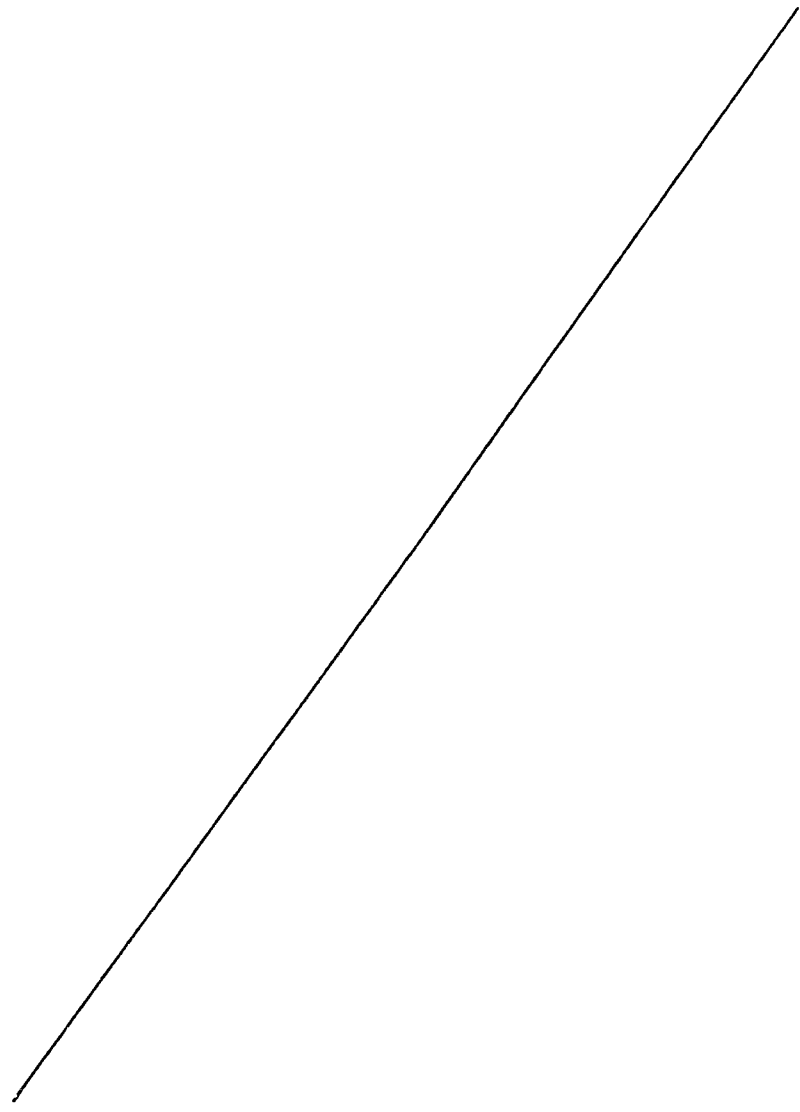
"Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo."

- L. 8 marzo 1995, n. 76.

"Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, fatto a Vienna il 27 gennaio 1993."

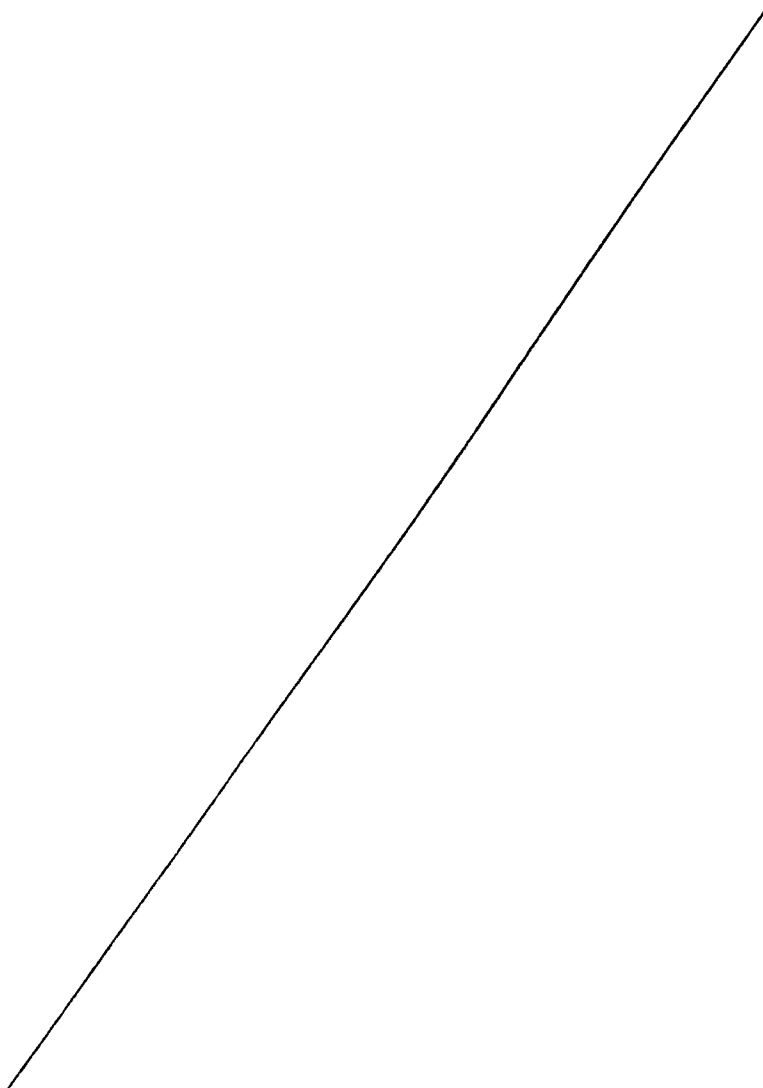
- L. 5 giugno 2003, n. 131 – articolo 6

"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3."





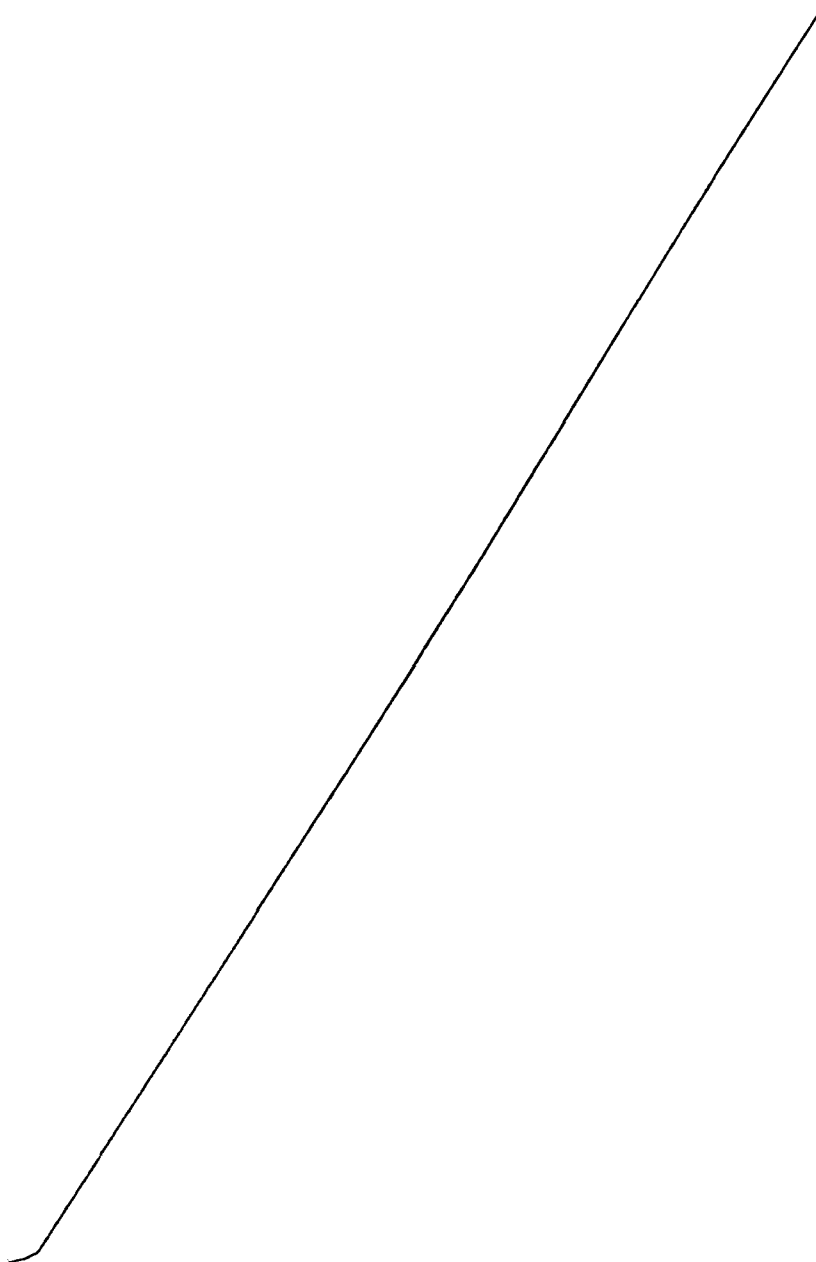
Giustizia di pace



GIUSTIZIA DI PACE

1. SINTESI DELLE PROPOSTE DI MAGGIORE AUTONOMIA ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione "limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace"			
AMBITO	COMPETENZE	legislativa	amministrativa
Giudice di pace	riconoscimento di un ruolo attivo nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace	X	X
Personale amministrativo degli uffici del giudice di pace	disciplina dell'inquadramento del personale dipendente degli uffici del giudice di pace, delle dotazioni organiche, dello stato giuridico e del trattamento economico	X	X
Organizzazione degli uffici	disciplina della dislocazione degli uffici e della distribuzione del personale sul territorio, ivi compresa la fornitura delle attrezzature e dei servizi necessari.	X	X
Costituzione di un centro per la mediazione penale	disciplina per l'istituzione nel territorio regionale, di una struttura a carattere pubblico per la mediazione penale; disciplina dei requisiti, della nomina e della formazione dei mediatori penali; gestione della struttura.	X	X







GIUSTIZIA DI PACE

2. RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI

La modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha ridisegnato un nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni che ha interessato tra le altre anche la materia della "giustizia".

Più precisamente l'articolo 117 lettera l) della Costituzione demanda alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della "*giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*" nell'ambito della quale è riconducibile la giustizia di pace.

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede tuttavia che, in tutte le materie di competenza legislativa concorrente (art. 117 terzo comma), ed in alcune materie demandate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, tra cui quella indicata alla lettera l) dell' articolo 117 secondo comma "*limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace*" possano essere attribuite alle Regioni ordinarie forme e condizioni particolari di autonomia.

Si tratta di un meccanismo diretto ad attuare il c.d. "regionalismo differenziato" o "asimmetrico" con il riconoscimento alle Regioni ordinarie di competenze rafforzate in considerazione dei bisogni e delle specificità territoriali.

Ad oggi, dunque, la materia della "giustizia di pace" è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, salva la possibilità riconosciuta alle Regioni dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione di rivendicare, limitatamente all'aspetto dell'organizzazione, margini di maggiore autonomia sia amministrativa che legislativa.

Oggi, solamente due Regioni a Statuto speciale (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) hanno disciplinato la materia della giustizia di pace esercitando la speciale autonomia



riconosciuta loro dai rispettivi statuti (art. 41 Statuto speciale per la Valle d'Aosta e artt. 94, 95 e 96 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

In tali Regioni, in particolare, il bilinguismo o trilinguismo esige dal personale amministrativo degli uffici del giudice di pace particolari competenze linguistiche.

In Trentino-Alto Adige, la materia è disciplinata dall'articolo 94 dello Statuto ("Alla nomina, alla decadenza, alla revoca, alla dispensa dell'ufficio dei conciliatori e viceconciliatori (ora leggasi giudice di pace), provvede il Presidente della Regione, in virtù di delegazione del Presidente della Repubblica, osservate le altre norme in materia stabilite dall'ordinamento giudiziario"), attuato dalla legge regionale 2 maggio 1993, n. 9 e dalla legge regionale 28 aprile 1995, n. 3.

Nella Valle d'Aosta, l'articolo 41 dello Statuto ("L'istituzione degli uffici di conciliazione nei comuni della Valle d'Aosta è disposta con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della giunta. Il Presidente della Regione, in virtù di delegazione del presidente della Repubblica e osservate le altre norme in materia, stabilite dall'ordinamento giudiziario, provvede alla nomina, alla decadenza, alla revoca e alla dispensa dall'ufficio dei giudici conciliatori e viceconciliatori (ora leggasi giudice di pace); autorizza, inoltre, all'esercizio delle funzioni di cancelliere e di usciere presso gli uffici di conciliazione le persone che hanno i requisiti prescritti dall'ordinamento predetto; e provvede alla revoca e alla sospensione temporanea della autorizzazione, nei casi da esso previsti") ha ricevuto attuazione dalla legge regionale 1 settembre 1997, n. 32 ("Norme sull'organizzazione amministrativa degli uffici del giudice di pace").

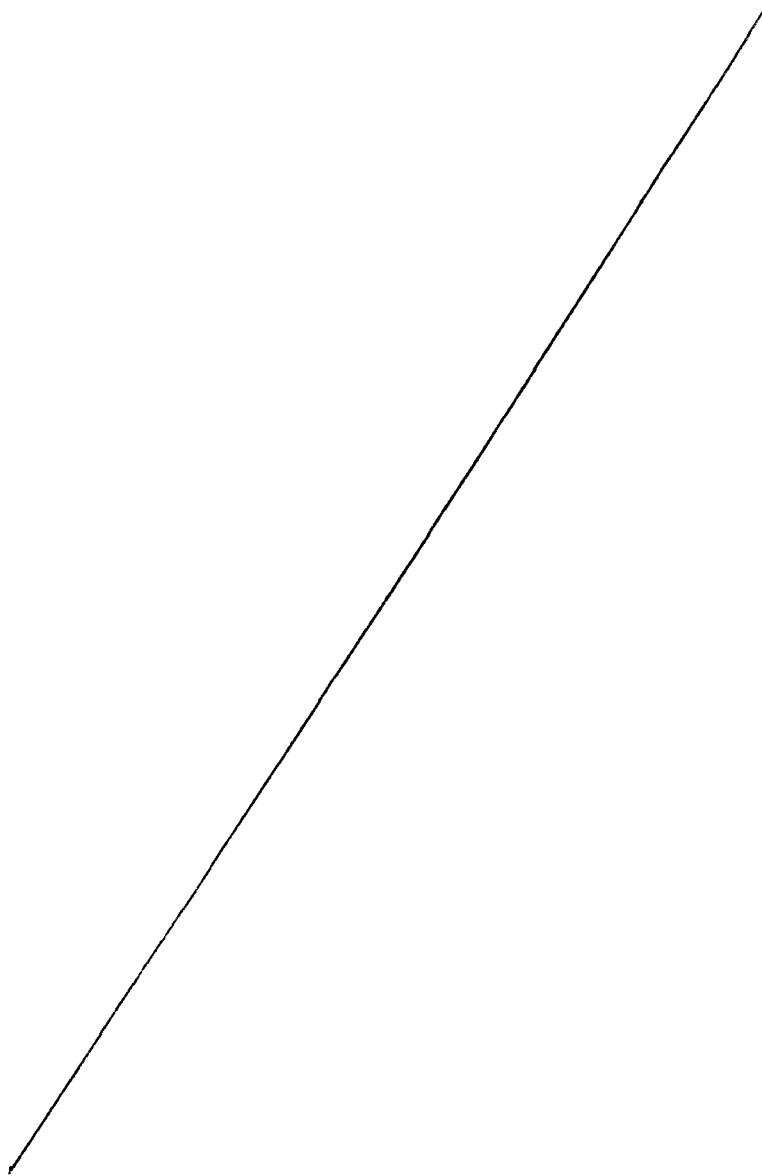
Sostanzialmente, le citate leggi regionali individuano la procedure per la nomina dei giudici di pace, le sedi degli uffici, le dotazioni organiche, l'inquadramento, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale amministrativo.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, ad oggi solo la Regione del Veneto, unitamente alla Lombardia e al Piemonte, hanno avviato il percorso per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.



In particolare il Veneto e la Lombardia rivendicano una maggiore autonomia regionale anche riguardo alla giustizia di pace, ritenendo che l'acquisizione di competenze rafforzate in questa materia potrà rispondere alle esigenze dei cittadini di maggiore celerità ed efficienza nel campo dell'amministrazione della giustizia.

Il percorso attuativo dell'articolo 116 della Costituzione potrà concretizzarsi in questa materia, con il mantenimento in capo allo Stato della potestà di fissare i principi fondamentali (che da un lato assicurino l'indipendenza e l'autonomia dei giudici di pace, dall'altro garantiscano i livelli minimi essenziali e il libero accesso alla giustizia da parte dei cittadini) e con l'attribuzione, invece, alla potestà legislativa regionale concorrente della disciplina di dettaglio relativa all'organizzazione, segnatamente agli aspetti relativi alla selezione, nomina e formazione dei giudici, alla dislocazione degli uffici, agli organici, alla gestione del personale amministrativo.





GIUSTIZIA DI PACE

3. STRATEGIE E PROPOSTE DA NEGOZIARE CON LO STATO IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

La legge 21 novembre 1991, n. 374 ha istituito nell'ordinamento giudiziario italiano la figura del giudice di pace, magistrato onorario che ha sostituito il giudice conciliatore, assorbendo parte delle competenze un tempo spettanti al pretore.

Tale ufficio giudiziario, costituente il primo "gradino" nell'amministrazione della giustizia in materia civile e penale, è divenuto operativo dal 1° maggio 1995; la sua istituzionalizzazione risponde alla duplice esigenza di ridurre il carico pendente della giustizia ordinaria e di favorire le condizioni per assicurare ai cittadini una più sollecita risposta alla domanda inevasa di giustizia.

L'articolo 2 della L. n. 374/1991 dispone che gli uffici del giudice di pace hanno sede in tutti i capoluoghi dei mandamenti esistenti fino alla data di entrata in vigore della L. n. 30 del 13 febbraio 1989: i capoluoghi di mandamento - passati alla memoria storica con la soppressione dell'istituto mandamentale e con la sostituzione ad esso del circondario di pretura - vengono in tal modo riesumati.

La dislocazione sul territorio regionale degli uffici giudiziari in questione contribuisce a rendere la giustizia più vicina e accessibile alla collettività, ma è pur vero che, attualmente, molte di queste sedi operano con gravi carenze strutturali ed organizzative.

L'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" di cui all'articolo 116, terzo comma, della Cost. rappresenta l'occasione, che il legislatore costituzionale offre alle Amministrazioni regionali ed in particolare alla nostra Regione per intervenire fattivamente al fine di garantire ai cittadini veneti una migliore organizzazione della giustizia di pace.



L'acquisizione di una maggiore autonomia in questa materia, consentirà alla Regione di ridurre e ridistribuire razionalmente il carico giudiziario pendente presso gli uffici, con conseguente diminuzione dei costi legati all'accesso al servizio e maggiore garanzia di celerità ed efficienza nell'amministrazione della giustizia.

Il perseguimento di tali obiettivi è certamente subordinato al ruolo che la Regione del Veneto assumerà nei percorsi di selezione, nomina, formazione dei giudici di pace e nell'instaurazione di uno stretto legame organizzativo con il territorio dei relativi uffici.



La Regione del Veneto, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, in ordine ad una maggiore autonomia legislativa e amministrativa in materia di organizzazione della giustizia di pace, formula le seguenti proposte da negoziare con lo Stato.

• **Giudice di pace.**

- La Regione del Veneto rivendica il riconoscimento di un ruolo attivo nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace al fine di garantire un incremento della qualità del servizio attraverso l'instaurazione di un più stretto legame organizzativo con il territorio.

In particolare spetterà al Presidente della Regione provvedere alla nomina, alla decadenza, alla revoca e alla dispensa dell'ufficio di magistrato onorario investito delle funzioni di giudice di pace nel rispetto delle norme stabilite in materia dall'ordinamento giudiziario.

• **Inquadramento e gestione del personale amministrativo degli uffici del giudice di pace.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto di poteri legislativi e delle conseguenti funzioni amministrative al fine di poter disciplinare con legge regionale l'inquadramento del personale amministrativo dipendente dagli uffici del giudice di pace nei ruoli del personale della Regione.

La Regione provvederà, quanto al personale, a disciplinare le dotazioni organiche, lo stato giuridico, e il relativo trattamento economico.

• **Individuazione delle sedi e distribuzione del personale amministrativo sul territorio regionale.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto di poteri legislativi e delle conseguenti funzioni amministrative al fine di poter disciplinare la dislocazione degli uffici sul



territorio regionale e la distribuzione del personale amministrativo secondo le esigenze degli uffici tenendo conto del rapporto giudice – contenzioso.

L'obiettivo è quello di ridurre le spese necessarie alla gestione degli uffici di piccole dimensioni, che rappresentano l'80% di quelli presenti sul territorio regionale, concentrando il personale amministrativo presso gli uffici ubicati nei capoluoghi di Provincia, e dislocando presso le sedi distaccate solo il personale strettamente necessario a far fronte ai carichi di lavoro.

La vigilanza-sorveglianza sugli uffici potrà essere esercitata sia dal Presidente del tribunale ordinario che dagli uffici competenti della Giunta regionale.

La Regione del Veneto provvederà altresì alla fornitura delle attrezzature e dei servizi necessari per il funzionamento degli uffici, dettando le norme finanziarie relative alla devoluzione da parte dello Stato delle risorse necessarie.

- **Costituzione di un Centro per la mediazione penale.**

- Attribuzione alla Regione del Veneto di poteri legislativi e delle conseguenti funzioni amministrative, al fine di creare una struttura a carattere pubblico per la mediazione penale.

La mediazione è una attività in cui un soggetto terzo, il mediatore, ha il compito di favorire la conciliazione tra due o più soggetti in conflitto, che la legge identifica come l'autore e la vittima del reato. Con tale attività si offre alle persone coinvolte in un reato la possibilità di esporre i fatti e di esprimere i propri sentimenti in relazione a ciò che è accaduto, favorendo uno spontaneo risarcimento del danno penale arrecato.

Il Centro dovrà essere realizzato al fine di supportare l'attività dei giudici di pace operanti in Regione, consentendo loro di avvalersi dell'attività di mediazione, così come previsto dalla legge (art. 29 comma 4 del decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274, il quale prevede che: *"Il giudice, quando il reato è perseguibile a querela, promuove la conciliazione tra le parti. In tal caso, qualora sia utile per favorire la conciliazione, il giudice può rinviare l'udienza per un periodo non superiore a due*

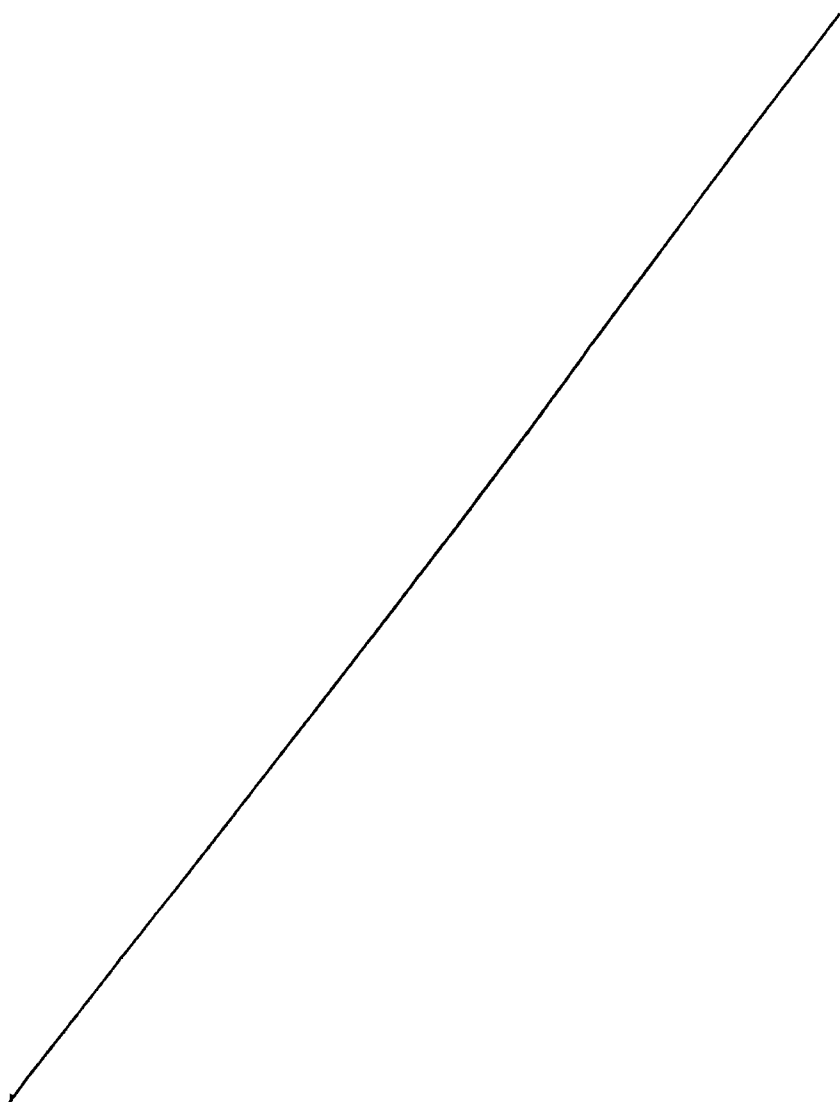


mesi e, ove occorra, può avvalersi anche dell'attività di mediazione di centri e strutture pubbliche o private presenti sul territorio").

Al Centro per la mediazione penale dovrà essere garantita la massima indipendenza ed autonomia operativa rispetto all'Amministrazione regionale per poter esplicare il delicato ruolo affidatogli.

Le parti interessate, anche con l'ausilio dei loro avvocati, potranno chiedere di fruire dell'attività del Centro tramite il giudice di pace davanti al quale sono convocate.

Spetterà altresì alla Regione il potere di disciplinare i requisiti, la nomina e la formazione dei mediatori penali.



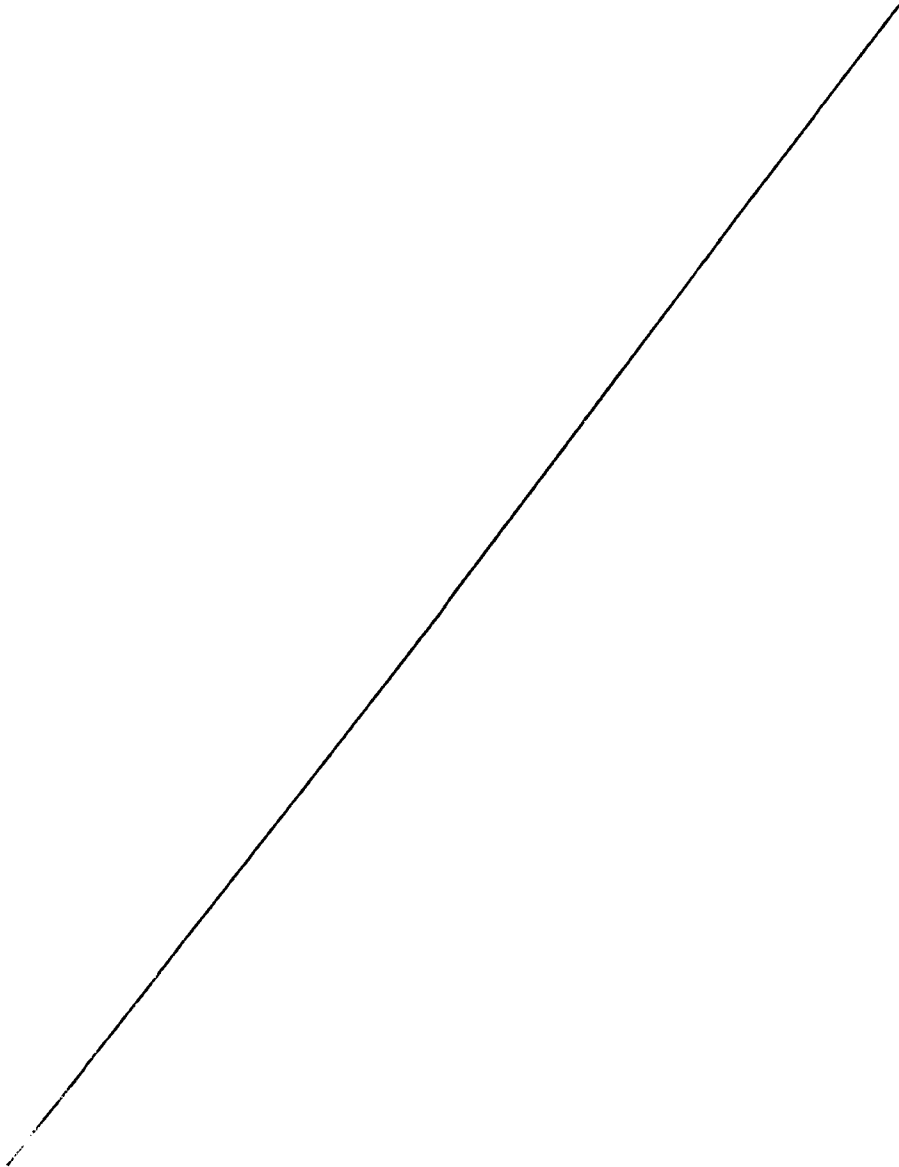


GIUSTIZIA DI PACE

4. QUADRO NORMATIVO

- Legge 21 novembre 1991, n. 374 (successivamente modificata dalla legge 4 dicembre 1992, n. 477 e dalla legge 25 novembre 1999, n. 468).
"Istituzione del giudice di pace".

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 – articolo 29, comma 4.
"Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468".



Segreteria Generale della Programmazione
Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega