

SESSIONE 1

**"I COMUNI PER IL RINNOVAMENTO
DELLA REPUBBLICA.
LE RIFORME CHE SERVONO"**

Conferenza Programmatica ANCI

Roma, 26 giugno 2008

- **1.** Un nuovo assetto ordinamentale dei Comuni: funzioni, poteri, organizzazione, raccordi.

Proposta di Disegno di legge delega per il riordino istituzionale dei Comuni, per l'istituzione della Città metropolitana e per la disciplina di Roma Capitale.

Pag. 2

- **2.** Una nuova sede di concertazione per le istanze centrali ed autonomistiche.

Proposta di Disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina del Consiglio della Repubblica.

Pag. 27

- **3.** Autonomia, responsabilità ed efficienza per una finanza pubblica al servizio del benessere del cittadino e dello sviluppo dei territori.

Proposta di Disegno di legge delega in materia di autonomia e federalismo fiscale.

Pag. 41

1. PRESENTAZIONE:

UN NUOVO ASSETTO ORDINAMENTALE DEI COMUNI: FUNZIONI, POTERI, ORGANIZZAZIONE, RACCORDI

Il presente articolato è finalizzato a dare alcuni indirizzi puntuali su temi vitali per i Comuni, nonché orientamenti generali, per avviare un percorso di riforme che assicuri il rinnovamento e la modernizzazione del nostro sistema istituzionale ed amministrativo.

E' necessario innanzitutto dare adeguata traduzione normativa al dato di realtà secondo cui i Comuni non sono tutti eguali sul piano dei compiti, poteri, strumenti, assetti organizzativi, risorse. Nel nostro Paese il complesso mondo dei Comuni è connotato da forti differenze dimensionali, funzionali, strutturali e culturali. Infatti, la qualità e la quantità di politiche pubbliche che i Comuni realizzano concretamente, varia sensibilmente a seconda della loro ampiezza, così come varia la domanda di servizi, di attività di sostegno, di forme attive di presenza, anche in ambiti un tempo lontani dalla tradizione municipale, avanzata nei confronti di questi enti dai cittadini e dalla società.

E', quindi, ormai indispensabile dare traduzione e razionalizzazione normativa ad un sistema che è andato già strutturandosi ed adattandosi alla realtà in modo poliedrico.

Si tratta dunque di realizzare un modello istituzionale, che dia concreta attuazione al quadro costituzionale ed alle indicazioni in esso contenute in materia di differenziazione degli enti e di adeguatezza nell'esercizio delle relative funzioni, nonché di prevedere regole di organizzazione e di funzionamento, flessibili

e differenziate, che tengano conto delle caratteristiche e delle esigenze dei territori.

Le specifiche indicazioni contenute nella presente proposta riguardano:

1. Le linee essenziali di un rinnovato assetto ordinamentale dei Comuni basato:
 - a) su un sistema differenziato di competenze, di poteri, di autonomia normativa, di regole finanziarie;
 - b) su un forte e netto impulso alla gestione associata di funzioni infracomunali attraverso l'individuazione di un unico ente a base associativa, secondo il modello delle Unioni di Comuni, configurato quale soggetto generale, plurifunzionale ed unitario, che vincola la legge statale e la legge regionale di settore e comporta il definitivo superamento di tutte le forme associative oggi esistenti.
2. L'individuazione di un processo di riordino istituzionale e amministrativo, coerente col nuovo quadro istituzionale relativo ai Comuni e caratterizzato da un ulteriore decentramento di competenze agli enti territoriali da parte del legislatore. Un riordino, connotato anche dalla contestuale riduzione e semplificazione degli apparati statali e regionali che in precedenza svolgevano le funzioni ora trasferite agli enti locali. E' chiaro lo scopo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze ed apparati e di spostare concretamente ed effettivamente la parte prevalente dell'amministrazione su Comuni e Città metropolitane, anche in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione affermati dalla Carta costituzionale.

3. L'istituzione delle Città metropolitane sulla base di una disciplina organica e semplificata, riguardante la procedura di delimitazione territoriale dell'area, i rapporti fra gli enti, la distribuzione delle funzioni, la valorizzazione dell'autonomia statutaria e regolamentare. In particolare, si prevede il conferimento alle Città metropolitane di poteri normativi assai ampi e penetranti non solo in tema di organizzazione, ma anche relativamente alle modalità di esercizio delle funzioni assegnate. Si ritiene inoltre opportuno proporre che per talune materie, strettamente connesse alle esigenze specifiche dei territori metropolitani, possano essere riconosciuti alle Città metropolitane poteri regolamentari, ben definiti, di tipo "derogatorio" sia dei regolamenti statali, che di quelli regionali. Si può pensare, inoltre, a forme innovative di "delegificazione", in taluni casi basate anche su atti di carattere pattizio. Queste nuove forme di delegificazione potrebbero poggiare:

- a) su un'applicazione ampia, ma intrinsecamente corretta, dei principi di sussidiarietà e differenziazione, quali principi che possono operare anche sul piano del sistema delle fonti, secondo la regola della competenza;
- b) su una lettura estensiva del riconoscimento costituzionale della potestà regolamentare locale, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione. Una lettura che, ancorché estensiva, appare del tutto coerente col sistema costituzionale, che manifestamente individua la Città metropolitana quale "istituzione di governo" di quel *luogo topico dell'innovazione contemporanea* che è oggi l'area metropolitana e che, in quanto ente che esprime in sé il senso dell'innovazione istituzionale, può

caratterizzarsi per uno *status* più complesso e nuovo rispetto a quello del Comune.

Del resto, l'esigenza di attribuire ai grandi agglomerati urbani governati dalle Città metropolitane, gli strumenti per governare realtà complesse per territorio, per popolazione, per spessore delle problematiche e delle dinamiche che in essi si svolgono, è ormai nota e ampiamente sviluppata e riconosciuta.

Si tratta infatti di corrispondere a esigenze ben note a chi governa ed a chi vive e opera in quei territori e, soprattutto, si tratta di dare una risposta adeguata a una domanda di governo vitale per l'intero Paese e per la sua stessa capacità di sviluppo.

In una parola: ampliare i poteri regolamentari delle Città metropolitane e gli strumenti di governo ad essa assegnati, fino ai limiti estremi consentiti dall'attuale quadro costituzionale, significa concretamente corrispondere ad una domanda di governo dei territori metropolitani che attiene, nella stessa misura, sia al benessere delle comunità che vivono in quei territori, che al benessere dell'intera comunità nazionale.

Si aggiunge che la proposta contiene due ipotesi di istituzione della Città metropolitana: una prima proposta (IPOTESI A) che riformula, con la finalità di una maggiore semplificazione procedurale, proposte già discusse; una seconda proposta (IPOTESI B) che configura l'istituzione della Città metropolitana come un esito obbligato, delineando un procedimento che cerca di valorizzare al massimo l'autonomia dei Comuni ed in specie quella del Comune capoluogo con l'esigenza di garantire attraverso la

legge statale una conclusione certa nell'an e nel quando del processo istitutivo.

4. La previsione di una Sede di coordinamento, che accompagni e presieda l'elaborazione dei decreti legislativi e l'attuazione dell'intero intervento normativo, è resa necessaria dalla grande rilevanza degli oggetti indicati nel processo di riforma. Siamo in presenza, infatti, della legge di attuazione della revisione costituzionale del 2001 che tracci una Forma di Stato improntata ad una forte e vitale cooperazione interistituzionale. Pertanto, appare condizione indispensabile che gli interventi normativi siano il frutto di un lavoro condiviso e partecipato da tutte le Istituzioni della Repubblica.
5. Nell'ambito del processo di attuazione costituzionale una collocazione specifica e una particolare attenzione richiede il grande tema di Roma capitale. Le indicazioni contenute nel testo sono tese a rafforzare lo *status* del Comune di Roma in quanto istituzione sulla quale gravitano un complesso di oneri, oltre che di onori, derivanti dall'essere la Capitale della Repubblica, la sede dello Stato Città del Vaticano e della Chiesa cattolica, oltrechè di rappresentanze istituzionali del Paese ed estere.

Si tratta pertanto di dare sostanza diversa, in considerazione della sua assoluta specificità, all'istituzione di governo della Città di Roma, conferendole un plus quantitativo e qualitativo di funzioni, di facoltà e di poteri.

La ragione ispiratrice della disposizione proposta sull'attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale assume

come base una lettura estensiva della previsione costituzionale, sostanziando l'idea di un *unicum* nel panorama istituzionale italiano.

**PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER IL RIORDINO ISTITUZIONALE DEI
COMUNI E PER L'ISTITUZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA E PER LA
DISCIPLINA DI ROMA CAPITALE**

ARTICOLO 1

(Delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e di concerto con i Ministri interessati, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, di cui ai commi tre e quattro, uno o più decreti legislativi diretti a:
 - a) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
 - b) disciplinare, anche prevedendo forme associative e di cooperazione, il complesso di istituti relativi all'organizzazione e al funzionamento dei Comuni e delle Città metropolitane.
2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281; i decreti legislativi sono adottati dopo

l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a)** individuare le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane in modo da prevedere la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica e del rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione;
- b)** considerare nella determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di economicità, efficienza e semplificazione;
- c)** definire in modo organico nelle diverse materie le funzioni fondamentali come funzioni specifiche e puntuali;
- d)** applicare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, classificando le tipologie di funzioni fondamentali a seconda delle classi demografiche dei Comuni, anche al fine di

garantire una dimensione adeguata al loro esercizio, stabilendo altresì i casi in cui le funzioni fondamentali debbano essere necessariamente esercitate in forma associata;

- e) prevedere forme di incentivazione, anche finanziaria, al fine di sostenere l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni;
- f) attenersi ai principi di razionalizzazione, contenimento dei costi, eliminazione delle sovrapposizioni e delle duplicazioni di funzioni e di competenze;
- g) garantire un miglioramento della capacità di accesso del cittadino alle prestazioni dei Comuni e delle Città metropolitane, in termini di efficienza, semplificazione delle procedure, nonché di innalzamento della qualità dei servizi;
- h) prevedere, per l'adempimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, strumenti di integrazione e di leale collaborazione fra i diversi livelli di governo locale, individuando, se necessario, specifiche forme di consultazione e di raccordo fra Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera b), il Governo si ispira ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) rivedere e razionalizzare le disposizioni normative vigenti in materia di ordinamento degli enti locali,

adeguandole al quadro costituzionale vigente, e ai principi di semplificazione, di razionalizzazione e di contenimento dei costi, di efficienza dell'azione amministrativa e dell'attività degli organi;

- b)** valorizzare l'autonomia statutaria e la potestà regolamentare dei Comuni e delle Città metropolitane, prevedendo anche ambiti di esercizio e livelli di autonomia differenziati a seconda della classe dimensionale dei Comuni, e fra Comuni e Città metropolitane, in attuazione degli articoli 114, terzo comma della Costituzione, e 117, sesto comma;
- c)** ampliare il potere di auto-organizzazione dei Comuni e delle Città metropolitane;
- d)** prevedere una disciplina differenziata per le Città metropolitane al fine di agevolare l'azione di governo e di assicurare l'ottimale esercizio delle funzioni metropolitane, ampliandone la potestà regolamentare e riconoscendo ai relativi regolamenti, in attuazione dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, la facoltà di derogare la normativa statale e regionale in talune materie tassativamente individuate;
- e)** prevedere la possibilità che sulla base di accordi promossi da uno o più livelli di governo in presenza di determinati presupposti e secondo specifiche modalità, si possa assegnare competenze normative e amministrative;
- f)** prevedere la possibilità che sulla base di accordi fra diversi livelli istituzionali di possano esercitare in

modo stabile, anche attraverso modalità congiunte, funzioni complesse specificamente individuate;

- g)** prevedere, sulla base del modello delle Unioni di Comuni, un unico ente a base associativa obbligatoria, per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni, al fine di evitare sovrapposizioni fra enti nello svolgimento delle proprie competenze e garantire il contenimento dei costi;
- h)** dettare una disciplina differenziata per i Comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, anche al fine di agevolarne l'azione di governo con misure di semplificazione strutturali, procedurali ed organizzative correlate alle minori dotazioni di risorse strumentali;
- i)** prevedere che il Comune e la Città metropolitana abbiano i seguenti organi di governo:

 - 1. una assemblea elettiva, composta da un numero di membri tale da temperare il rispetto del principio della rappresentanza democratica in rapporto alla dimensione demografica dell'ente con quello del contenimento della spesa pubblica;
 - 2. un organo monocratico con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza sul funzionamento degli uffici e dei servizi, nonché sull'espletamento dei funzioni di competenza statale attribuendo poteri di ordinanza e di regolazione;

3. un organo collegiale esecutivo, nominato dall'organo monocratico, avente competenza generale sull'adozione degli atti non riservati ad altri organi;
- j) prevedere un sistema di elezione degli organi dei Comuni e delle Città metropolitane che consenta la formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze;
- k) disciplinare il regime di candidabilità e i requisiti di eleggibilità ed incompatibilità, anche uniformandoli a quelli prescritti per gli organi degli altri livelli di governo;
- l) rivedere, nell'ambito dei principi in materia di organizzazione e di rapporto di lavoro e di impiego, la disciplina relativa agli organi di vertice dell'amministrazione;
- m) ridefinire un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativi;
- n) disciplinare i presupposti sostanziali e procedurali dell'esercizio di poteri sostitutivi in caso di omissione o ritardo da parte dei Comuni e delle Città metropolitane di atti obbligatori per legge, prevedendone l'esercizio da parte del Governo, apprestando congrue garanzie procedurali, in adesione al principio di leale collaborazione, anche nel rispetto della potestà normativa dei Comuni e delle Città metropolitane.
5. Qualora la titolarità delle funzioni fondamentali spetti ad un ente diverso da quello che le esercita al momento

dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali, di concerto con i Ministri interessati, previa intesa in Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è corredato dalla relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma.

6. Per la definizione degli schemi di decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi di cui alla presente legge è istituita presso la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, con decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro degli Affari regionali, un Comitato composto pariteticamente da rappresentanti delle amministrazioni e delle autonomie territoriali. Spetta altresì a tale Comitato la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge.
7. Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

ARTICOLO 2

(Delega al Governo per il conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni in attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione).

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate in attuazione dell'articolo 1 della presente legge, il Governo è delegato ad adottare, in conformità ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, su proposta dei Ministri dell'Interno e per gli Affari regionali, di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato e da altri enti pubblici statali che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono essere attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni. In particolare dovranno essere individuate:

- a)** le funzioni amministrative da conferire ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni, nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;
- b)** le funzioni amministrative da conferire alle Regioni nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, ai fini del loro successivo conferimento ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
- a) conferire al livello comunale tutte le funzioni, tranne quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio ad un livello diverso;
 - b) garantire una adeguata riorganizzazione degli apparati dell'amministrazione statale, diretta, indiretta e strumentale, al fine di semplificarne l'assetto, di razionalizzare i costi.
3. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni amministrative conferite è subordinata alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative effettuata con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali, di concerto con i Ministri interessati, previa intesa in Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è corredato dalla relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle relative funzioni. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma.

ARTICOLO 3

(Disposizioni per l'attuazione da parte delle Regioni della legislazione statale di individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione e per la razionalizzazione o soppressione delle relative strutture amministrative)

1. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, le Regioni, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, stabiliscono l'ambito dimensionale territoriale necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali che, in base ai decreti delegati di cui all'articolo 1, devono essere esercitate in forma associata dai Comuni secondo le modalità stabilite, ai sensi dell'articolo 1.
2. Qualora le Regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad individuare per ciascuna Regione gli ambiti territoriali di cui al comma precedente, sulla base del principio di efficienza, di efficacia e di semplificazione delle funzioni fondamentali assegnate alle Unioni di Comuni. I decreti delegati adottati si applicano in via suppletiva sino all'entrata in vigore delle leggi regionali.
3. Le Regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore delle leggi che individuano gli ambiti dimensionali, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali e provvedono all'accorpamento o alla soppressione di enti ed apparati, che siano titolari o esercenti funzioni attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province, mantenendo

solo quelli strettamente necessari all'adempimento delle funzioni che richiedano un unitario esercizio a livello regionale.

4. Nel rispetto del principio di leale collaborazione e al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, qualora le Regioni individuino, nelle materie di loro competenza, funzioni amministrative da assegnare ai Comuni con il vincolo di esercitarle in forma associata fanno riferimento agli ambiti territoriali da esse stesse individuati ai sensi del secondo comma e alla forma associativa disciplinata dalla legge statale ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

ARTICOLO 4

(Istituzione delle Città metropolitane)

IPOTESI A

1. Nelle aree metropolitane in cui sono compresi i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli sono istituite le Città metropolitane.
2. Al fine di definire l'ambito territoriale e le modalità organizzative di ciascuna Città metropolitana, l'iniziativa spetta al Comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei Comuni della Provincia o delle Province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più Province congiuntamente ad un numero di Comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della Provincia o delle Province proponenti. La proposta deve contenere la perimetrazione dell'area metropolitana e un progetto di statuto della

Città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della Regione.

3. Sulla proposta di cui al comma 1 è indetto un referendum fra i cittadini dell'area compresa nella Città metropolitana; la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validi.
4. Il Governo è delegato ad adottare, entro 180 giorni dalla data di svolgimento del referendum di cui al comma 3, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e di concerto con i Ministri interessati, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi contenuti nel presente articolo, singoli decreti legislativi diretti ad approvare e a dare attuazione alle proposte di Città metropolitane, definite ai sensi dei commi due e tre, stabilendo, ove necessario, le ulteriori modalità organizzative e individuando le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del territorio.
5. Sui decreti legislativi, di cui al comma 1, è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi.
6. Nell'esercizio della delega di cui al comma 4 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) prevedere l'articolazione del territorio della Città metropolitana in Comuni e del Comune capoluogo in Municipi;

- b)** assicurare che nel territorio della Città metropolitana venga meno la Provincia, ridefinendo le circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;
- c)** attribuire alla Città metropolitana tutte le funzioni della preesistente Provincia, assegnando inoltre le funzioni fondamentali della Città metropolitana, come individuate in base alla presente legge delega, e individuando, in applicazione del principio di differenziazione ed adeguatezza, le funzioni fondamentali dei Comuni, che necessitino di essere esercitate a livello metropolitano;
- d)** regolare i rapporti relativi alla successione della Città metropolitana alla Provincia;
- e)** assicurare poteri normativi e regolamentari che consentano un differenziato assetto organizzativo;
- f)** definire le modalità di elezione degli organi di governo della Città metropolitana, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente Comune capoluogo, nonché stabilire le modalità e i termini di indizione delle elezioni per la prima costituzione degli organi.

7. Lo Statuto della Città metropolitana è adottato in via definitiva nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo. Esso definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i Comuni compresi nella Città metropolitana al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di

governo, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità della gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili.

IPOTESI B

(Istituzione delle Città metropolitane)

1. Sono istituite le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, e contestualmente sono soppresse, in base a quanto previsto dai commi successivi, le rispettive Province.
2. Gli organi di governo delle Province soppresse, ai sensi del comma 1, sono prorogati sino all'insediamento degli organi di governo delle Città metropolitane di cui al comma 2 e all'insediamento dei nuovi organi provinciali in seguito alla revisione delle circoscrizioni provinciali ai sensi dei decreti legislativi di cui al comma sei. L'elezione degli organi della Città metropolitana avviene alla scadenza degli organi del Comune capoluogo. Se la scadenza è prima dell'esito della procedura di cui ai commi successivi, gli organi di governo del Comune capoluogo sono prorogati sino all'insediamento degli organi della Città metropolitana.
3. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, i Sindaci dei Comuni Capoluogo delle Province di cui al comma 1, provvedono, sentito il Consiglio comunale, a formulare una proposta avente ad oggetto la

delimitazione dell'area e le modalità organizzative di ciascuna Città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della Regione.

4. I Sindaci nel formulare la proposta di cui al comma precedente dovranno obbligatoriamente prevedere che la Città metropolitana sia articolata in Comuni e il Comune Capoluogo in Municipi; prevedere l'attribuzione alla Città metropolitana delle funzioni provinciali, nonché delle funzioni fondamentali dei Comuni che, sulla base del principio di differenziazione ed adeguatezza, richiedano di essere esercitate a livello metropolitano; definire le modalità con le quali debbano essere regolati i rapporti relativi alla successione della Città metropolitana alla Provincia.
5. Entro i successivi trenta giorni la proposta è sottoposta all'approvazione di un' assemblea composta dai Sindaci dei Comuni ricompresi nell'ambito territoriale della Provincia soppressa, nonché dai Sindaci di altri Comuni che siano uniti da interessi territoriali e socio-economici con il Comune capoluogo. L'assemblea dei Sindaci si pronuncia sulla proposta a maggioranza dei voti validi, fermo restando che ogni Sindaco esprime un numero di voti determinato sulla base del rapporto che sussiste fra la popolazione residente nel Comune e il numero complessivo della popolazione residente nell'area indicata. Qualora la proposta sia approvata, i Sindaci dei Comuni della Provincia soppressa i cui territori non rientrano nell'area della Città metropolitana presenti all'Assemblea, provvedono con le medesime modalità e con deliberazione separata a indicare a quali delle circoscrizioni provinciali esistenti ritengono che il territorio dei loro Comuni debba essere accorpato, ai

sensi dell'art. 133 Cost. Qualora sulla proposta non si raggiunga il quorum prescritto, il territorio della Città metropolitana coincide con il territorio della Provincia soppressa.

6. Entro i successivi sei mesi, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti ad approvare e dare attuazione alle proposte di Città metropolitana adottate dalle assemblee dei Sindaci, ivi comprese quelle che siano state respinte e per le quali si applica quanto stabilito nel precedente comma; a rivedere, ove necessario e in conformità alla delibera adottata dai Comuni non ricompresi nel territorio della Città metropolitana adottata ai sensi del comma precedente, le circoscrizioni provinciali ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione; a indire le elezioni degli organi elettivi delle Città metropolitane e delle Province che in seguito alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali abbiano subito mutamenti di territorio.
7. Nell'esercizio della delega di cui al comma sei, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) assicurare che le proposte deliberate dalle assemblee dei Sindaci individuino la articolazione del territorio metropolitano secondo modalità coerenti con la Costituzione e l'ordinamento repubblicano;
 - b) valutare la compatibilità con l'ordinamento costituzionale delle regole per la successione dei rapporti fra Città metropolitana e Provincia;

- c) definire le funzioni della Città metropolitana e i relativi poteri, anche al fine di assicurare il rispetto delle caratteristiche specifiche di ciascun territorio, in attuazione del principio di differenziazione.
- 8. Sui decreti legislativi è acquisito, entro trenta giorni, il parere delle Regioni interessate e delle Commissioni parlamentari competenti.

ARTICOLO 5

(Roma Capitale)

- 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e di concerto con i Ministri interessati, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, di cui al comma tre, uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.
- 2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.
- 3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) mantenere le attuali funzioni e prevedere ulteriori funzioni essenziali in relazione al ruolo di Roma quale capitale della Repubblica;
- b) prevedere una disciplina finalizzata ad assicurare l'esercizio ottimale delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri, nonché adeguata ad armonizzare il perseguimento degli interessi della comunità locale con le prerogative e gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma;
- c) prevedere specifiche competenze finalizzate a garantire la sicurezza pubblica, anche mediante accordi ed intese con il Ministero dell'Interno;
- d) garantire le competenze e risorse adeguate ad assicurare la massima efficacia ed efficienza dei servizi urbani, anche con riguardo alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, nonché alla implementazione dei servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanza estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche con riguardo alla Città del Vaticano;
- e) prevedere che alla Capitale siano assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate, secondo l'articolo 119 della Costituzione e tenendo conto delle specificità e delle

funzioni esercitate nel ruolo di Capitale della Repubblica;

- f) dettare una disciplina del potere regolamentare di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, idonea a consentire adeguata autonomia normativa ed organizzativa nelle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di Capitale.

2. PRESENTAZIONE:

UNA NUOVA SEDE DI CONCERTAZIONE PER LE ISTANZE CENTRALI ED AUTONOMISTICHE

Il sistema delle Conferenze ha rappresentato la principale sede di raccordo istituzionale fra i livelli di governo territoriale e lo Stato. Dopo e grazie alla riforma del '97 esso ha conosciuto la massima espansione ed operatività, assumendo un ruolo significativo nel governo dei processi di decentramento, snodo fondamentale per garantire corrette relazioni istituzionali.

La riforma costituzionale del 2001, ed ancor prima il processo di federalismo amministrativo ed istituzionale, hanno determinato le condizioni perché lo stesso modello di concertazione istituzionale, sin qui praticato, cominciasse a mostrare gradualmente profili di inadeguatezza e non rispondenza ad un assetto istituzionale in cambiamento.

Certamente, di grande rilevanza sarebbe e sarebbe stata la previsione di una disciplina costituzionale riguardante sede e modalità di raccordo fra i soggetti costitutivi dell'ordinamento repubblicano. Tale lacuna, e contestualmente la mancata istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali, hanno deteriorato lo stato dei rapporti istituzionali ed evidenziato la parziale obsolescenza del sistema delle Conferenze, spesso incapace ad assumere il ruolo di luogo di confronto utile e costruttivo fra i livelli di governo, necessario per il buon funzionamento del quadro costituzionale, per il dialogo sulle questioni generali e cruciali per lo sviluppo dei territori e per la risoluzione dei problemi del Paese.

Pertanto, con la presente proposta si vuole dare un contributo che aiuti il nostro sistema istituzionale a trovare un equilibrio stabile, capace di assecondare un'evoluzione verso un sistema di raccordo e di integrazione delle politiche pubbliche in cui tutti i livelli di governo possano riconoscersi, operare, condividere, sulla base di un principio generale di unificazione espresso dallo Stato.

Il Consiglio della Repubblica è il luogo dove trovano espressione i territori nella loro autonomia, complessità e diversità, nel dialogo fra di loro, e con il governo centrale, per la definizione di un indirizzo politico generale nell'interesse dei cittadini.

La scelta di un soggetto unitario, operata nella presente proposta, con il tendenziale superamento della ripartizione tricefala, intende assegnare un più elevato tasso di politicità all'organo di raccordo istituzionale, oltre ad individuare un organismo istituzionale ed unitario rappresentativo della comune e simbiotica appartenenza all'ordinamento repubblicano, di cui ciascuno è parte costitutiva.

L'idea del Consiglio della Repubblica vuole esprimere:

1. un sistema di governo integrato che riguardi non solo il metodo, ma i contenuti e le azioni dei diversi livelli istituzionali;
2. una capacità di governance e di rappresentanza delle istanze dei territori;
3. innovazione e cambiamento;
4. razionalizzazione e semplificazione dei processi decisionali;

5. circolarità e fluidificazione delle relazioni istituzionali;
6. responsabilizzazione delle posizioni e delle decisioni;
7. valorizzazione del confronto politico.

**PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER L'ISTITUZIONE E LA DISCIPLINA
DEL CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA.**

ARTICOLO 1

(Delega al Governo per la disciplina del Consiglio della Repubblica)

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri interessati, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'istituzione e la disciplina del "Consiglio della Repubblica", quale organo rappresentativo dei soggetti costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione e quale sede per l'attuazione del principio di leale e reciproca collaborazione e di integrazione delle politiche pubbliche.
2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1, è acquisito entro trenta giorni il parere del Consiglio di Stato ed il parere della Conferenza unificata; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, reso nei trenta giorni successivi alla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, possono essere adottati decreti legislativi correttivi o integrativi, secondo i criteri di delega e il procedimento di cui alla presente legge.
3. Il Governo, nella definizione degli schemi dei decreti legislativi e degli eventuali provvedimenti attuativi di

cui alla presente legge, si avvale di un Comitato di non più di sei membri, composto in modo paritetico e designato dai membri della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n.281 del 1997 e successive modificazioni, ed istituito con decreto del Ministro degli Affari regionali e del Ministro dell'Interno.

ARTICOLO 2

(Composizione del Consiglio della Repubblica)

Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente alla composizione del Consiglio della Repubblica, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere che il Consiglio della Repubblica si riunisca ordinariamente in Assemblea plenaria, stabilendo che, in casi specifici e in presenza di determinati presupposti, l'Assemblea plenaria possa articolarsi in due Sezioni delle quali la Prima (denominata Sezione delle Regioni) specificamente competente per le questioni di esclusivo interesse regionale e la Seconda (denominata Sezione Istituzioni locali) competente per quelle di esclusivo interesse degli enti locali. In particolare, dovrà essere previsto che alla Prima Sezione debbano essere riservate, ove previste, le intese sugli atti normativi e sui disegni di legge che incidano esclusivamente su interessi regionali, mentre alla Seconda Sezione debbano essere riservate, ove previste, le intese sugli atti normativi e sui disegni di legge di esclusivo interesse dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, nonché l'esame delle proposte di cui all'art. 31, comma 3, della

legge 11 marzo 1953, n. 57, così come modificata dalla legge 5 giugno 2003, n. 131;

- b)** stabilire che il Consiglio della Repubblica sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro per gli affari regionali o dal Ministro dell'Interno;
- c)** stabilire che la Prima Sezione (Sezione delle Regioni) sia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro degli affari regionali; prevedere che la Seconda Sezione (Sezione degli enti locali) sia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro degli affari regionali, a seconda delle rispettive competenze;
- d)** prevedere che al Consiglio della Repubblica partecipino i Ministri di volta in volta interessati agli affari all'ordine del giorno, nonché i Ministri invitati a partecipare alla discussione, assicurando comunque l'espressione unitaria della volontà del Governo;
- e)** prevedere che il Consiglio della Repubblica si riunisca una volta all'anno in Assemblea plenaria alla presenza del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle due Camere per ascoltare la Relazione annuale su "Lo stato delle relazioni fra i governi della Repubblica" presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri-Presidente del Consiglio della Repubblica;
- f)** prevedere che del Consiglio della Repubblica siano membri i Presidenti delle Regioni, con la possibilità, in casi eccezionali, di delegare assessori a rappresentarli nella singola seduta, e stabilendo altresì che i medesimi

compongano anche la Prima Sezione del Consiglio (Sezione delle Regioni);

- g)** stabilire che del Consiglio della Repubblica siano membri di diritto il Presidente dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e il Presidente dell'UPI (Unione delle Province d'Italia), nonché il Sindaco della città di Roma Capitale della Repubblica e 14 Sindaci e 7 Presidenti di Provincia designati, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI secondo criteri che assicurino una adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenuto conto della popolazione, delle dimensioni e delle caratteristiche socio-economiche dei relativi enti; dei 14 Sindaci designati dall'ANCI fino a un massimo di sei devono rappresentare le Città metropolitane, ove costituite;
- h)** prevedere il riconoscimento della rappresentanza istituzionale in via generale ed esclusiva dei Comuni e delle Città metropolitane all'ANCI e delle Province all'UPI, in quanto associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali; stabilire che le medesime Associazioni designino un numero adeguato di membri supplenti che possano partecipare ai lavori del Consiglio della Repubblica o delle sue Sezioni in assenza dei membri effettivi, prevedendo anche che in caso di reiterata mancata partecipazione alle riunioni del Consiglio i membri effettivi possano essere dichiarati decaduti;
- i)** istituire un Ufficio di Presidenza del Consiglio, presieduto dal Presidente del Consiglio della Repubblica e composto in modo da assicurare la rappresentanza paritaria delle tre componenti, assegnando ad esso anche

il compito di definire la programmazione dei lavori, la formulazione dell'ordine del giorno e il monitoraggio sull'attuazione delle decisioni del Consiglio;

- j) stabilire che il Consiglio della Repubblica possa istituire al suo interno una Terza Sezione (Sezione Autonomie territoriali) quale organo di raccordo, con finalità prevalentemente tecniche, e istruttorie, sulle tematiche di interesse esclusivo dei governi regionali e locali e in particolare sulle attività di concertazione fra Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni;
- k) prevedere la possibilità per il Consiglio della Repubblica di costituire, senza caratteri di stabilità e di continuità e sulla base di specifici progetti, commissioni e gruppi di lavoro con compiti di elaborazione e di supporto tecnico del Consiglio e del suo Ufficio;

ARTICOLO 3

(Disciplina dei compiti e delle modalità di funzionamento del Consiglio della Repubblica)

- 1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente ai compiti e al funzionamento del Consiglio della Repubblica il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) individuare, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali dei soggetti di cui all'articolo 114 della Costituzione, le funzioni e i compiti del Consiglio della Repubblica, anche al fine di favorire

la leale collaborazione e la concertazione istituzionale.

b) riordinare, anche in attuazione dei principi di razionalizzazione, di semplificazione, di accelerazione dell'attività amministrativa e di riduzione delle sedi decisionali i procedimenti decisionali che coinvolgano gli interessi regionali e locali o che riguardano comunque più livelli di governo;

c) stabilire, definendo le relative modalità procedurali, che il Consiglio possa:

1.promuovere e sancire intese e accordi;

2.adottare provvedimenti e deliberazioni di sua spettanza nei casi previsti dalla legge, da accordi o da intese;

3.provvedere alle designazioni nei casi previsti dalla legge;

4.esprimere pareri sugli atti normativi ed amministrativi a valenza generale, o che comunque riguardino la competenza di più amministrazioni di settore;

5. esprimere avvisi, pareri o determinazioni su qualunque argomento che, su iniziativa del Governo o di ciascuna delle sue componenti , sia sottoposto all'attenzione del Consiglio;

6.formulare su iniziativa del Governo o di ciascuna delle sue componenti, proposte nelle materie di interesse comune;

- d) rivedere, secondo criteri di razionalizzazione, di semplificazione e di uniformità, le tipologie delle intese, degli accordi e degli altri atti attualmente di competenza della Conferenza unificata, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali, rivedendone anche la disciplina al fine di favorire la loro conclusione;
- e) specificare, in attuazione dei principi di razionalizzazione e di semplificazione, i casi e gli atti in cui è obbligatorio il parere della Conferenza e i casi e gli atti in cui esso è facoltativo, nonché le modalità in base alle quali il parere può essere reso anche su richiesta del Governo o delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni;
- f) disciplinare gli effetti giuridici dei pareri resi dal Consiglio o dalle sue Sezioni in forma condizionata all'accoglimento di proposte di modifica, determinando anche il termine entro il quale il Governo deve esprimere in modo motivato e in via definitiva la propria posizione;
- g) prevedere, con norma di carattere generale, che, ai fini dell'iter successivo, i pareri e tutte le determinazioni del Consiglio siano allegate ai relativi atti;
- h) prevedere che il Consiglio della Repubblica in via preliminare esamini e deliberi la proposta relativa al Patto di Stabilità interno , nonché istituisca al proprio interno un organismo con il compito di monitorare gli andamenti della finanza pubblica, di

verificare e di condividere le principali grandezze economico-finanziarie e di concordare la definizione delle principali decisioni in materia di coordinamento stabile e dinamico della finanza della Repubblica;

- i) informare l'esercizio delle funzioni e dei compiti del Consiglio ai principi di razionalizzazione, di semplificazione e di adeguata attività istruttoria, prevedendo espressamente, anche attraverso articolazioni organizzative interne distinte per materie, i presupposti, i casi e le modalità in presenza delle quali gli argomenti posti all'ordine del giorno della Conferenza possano essere definiti in sede tecnica o tecnico-politica con rimessione finale per la sola presa d'atto alle sedi collegiali del Consiglio di volta in volta competenti. Deve comunque essere tenuta ferma la possibilità di rimettere la questione al Consiglio quando ricorrano specifici presupposti e modalità, ovvero quando ne faccia richiesta una delle componenti del Consiglio stesso;
- j) stabilire che nell'esercizio delle funzioni consultive il Consiglio di regola delibera all'unanimità. Può essere altresì previsto che, ove l'unanimità non sia raggiunta dopo un numero predefinito di votazioni, la volontà del Consiglio sia validamente espressa con il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti della componente regionale e della componente degli enti locali, separatamente considerate;

- k) prevedere il superamento del principio di unanimità in favore del principio di maggioranza quando una componente si assenti, ovvero si astenga o non manifesti espressamente il proprio dissenso; stabilire che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, il Presidente del Consiglio possa promuovere una votazione a maggioranza, salva comunque la possibilità di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri;

ARTICOLO 4

(Ulteriori compiti del Consiglio della Repubblica in materia di accordi interistituzionali ai fini dell'attuazione della Costituzione)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente alla definizione di ulteriori compiti del Consiglio della Repubblica in materia di accordi interistituzionali il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) prevedere che, ai fini dell'esercizio del proprio autonomo potere di iniziativa legislativa, il Governo possa promuovere specifici accordi, da adottare all'unanimità, volti alla determinazione condivisa dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;
 - b) prevedere che ciascuna componente che ritenga di averne interesse, prima di promuovere una questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale avverso una legge statale o regionale,

possa chiedere al Consiglio di esprimere il proprio avviso;

- c) prevedere che ciascuna componente possa promuovere nell'ambito del Consiglio della Repubblica apposite sessioni di lavoro finalizzate a stipulare accordi su politiche pubbliche di comune interesse.

ARTICOLO 5

(Ufficio di supporto al Consiglio della Repubblica)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, relativamente all'Ufficio del Consiglio della Repubblica il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) prevedere che il Consiglio della Repubblica sia dotato di un proprio Ufficio autonomo, con contestuale soppressione delle attuali strutture serventi il sistema delle Conferenze;
 - b) prevedere che con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati, d'intesa con il Consiglio della Repubblica, sia determinata la pianta organica dell'Ufficio, ferma restando che la metà dei posti in organico devono essere riservati a personale delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni;
 - c) prevedere che, in sede di prima applicazione, con decreto del Ministro dell'Economia, adottato d'intesa con il Consiglio della Repubblica, siano determinate

le risorse finanziarie da assegnare all'Ufficio e contestualmente sia iscritto nel bilancio dello Stato un apposito capitolo per la dotazione annuale, a cui possono contribuire secondo modalità da determinare, anche le componenti rappresentate nel Consiglio;

- d) prevedere che il Consiglio della Repubblica adotti un regolamento interno che ne disciplini l'organizzazione e il funzionamento.

ARTICOLO 6

(Disposizioni finali)

1. Le norme vigenti incompatibili con la nuova disciplina si intendono abrogate.
2. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo, il Consiglio della Repubblica assume le competenze attribuite dalle norme vigenti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza Stato - città ed autonomie locali e alla Conferenza Unificata.

3. PRESENTAZIONE:

AUTONOMIA, RESPONSABILITÀ ED EFFICIENZA PER UNA FINANZA PUBBLICA AL SERVIZIO DEL BENESSERE DEL CITTADINO E DELLO SVILUPPO DEI TERRITORI.

La presente proposta in materia di autonomia e di federalismo fiscale si limita a formulare indicazioni su alcuni nodi cruciali, posti dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare, l'Associazione intende proporre alcuni indirizzi sulla ripartizione dei ruoli e dei compiti fra i livelli di governo nel modello generale di finanziamento delle funzioni pubbliche, secondo una visione generale ed organica di riassetto istituzionale complessivo.

Pertanto tale proposta va letta e considerata come parte integrante e fondamentale del complesso di proposte contenute in questo dossier, le quali compongono insieme un articolato mosaico, che si propone di innovare il mondo dei Comuni, secondo un obiettivo irrinunciabile di valorizzazione dei territori e della loro autonomia e responsabilità.

In tema di federalismo fiscale, punto di partenza è la volontà di promuovere un'attuazione completa dell'articolo 119 della Costituzione che vuole autonomia di entrata e di spesa, risorse autonome, il diritto di stabilire e istituire entrate proprie nell'ambito dei principi fissati dalla legge di coordinamento della finanza pubblica al fine di finanziare integralmente le funzioni pubbliche.

Questi principi e chiari orientamenti costituzionali vanno armonizzati nell'intero tessuto costituzionale che basa uno dei suoi principi cardine in tema di articolazione territoriale dei poteri pubblici nel principio di sussidiarietà, ossia nel vincolo dell'attribuzione della

titolarità delle competenze amministrative in capo ai Comuni. Allo stesso tempo, va sempre tenuto presente che l'esercizio della funzione pubblica trova la ragion d'essere nell'obbligo di garantire beni, servizi e prestazioni ai cittadini, secondo un federalismo fiscale solidale ed efficiente.

Ciò significa che contestualmente ad un significativo processo di riorganizzazione istituzionale ed amministrativa che porti ad una razionalizzazione e semplificazione dei livelli territoriali di governo, è indispensabile conferire autonomia, forza, capacità di programmazione, responsabilità ai Comuni e alle Città metropolitane nella gestione delle risorse finanziarie, superando definitivamente ogni forma di finanza derivata sia essa statale che regionale.

Nel testo proposto ci si sforza di dare un'indicazione equilibrata che contempera queste ultime esigenze con la necessità di dare sostanza normativa ai principi di differenziazione ed adeguatezza, come declinati nell'articolato sul riordino istituzionale.

Infatti, è convinzione dell'ANCI che le regole finanziarie dei Comuni e delle Città metropolitane devono obbligatoriamente tener conto di alcuni fattori:

1. prevedere il finanziamento da parte della fiscalità generale delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, con esclusione di quelle funzioni fondamentali dei Comuni che devono essere esercitate obbligatoriamente in forma associata e i cui ambiti sono regolati dalla legge regionale;
2. introdurre robusti e significativi elementi di differenziazione nella tipologia delle entrate dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché dei gradi di autonomia impositiva e finanziaria;
3. prevedere una razionalizzazione e radicale aggiornamento dell'attuale intera tassazione immobiliare da porre in

capo ai Comuni e alle Città metropolitane, anche secondo criteri e parametri diversificati a seconda dell'ampiezza demografica;

4. assicurare forme di premialità per i Comuni e per le Città metropolitane la cui spesa presenta indici di virtuosità;
5. stabilire meccanismi flessibili, contrattabili, e verificabili di funzionamento delle regole di stabilità finanziaria per incentivare gli investimenti e lo sviluppo complessivo dei territori;
6. introdurre sedi e meccanismi di raccordo stabile ed efficiente che garantiscano un'applicazione condivisa ed integrata delle regole in materia di autonomia e federalismo fiscale;
7. prevedere regole e processi che portino dal passaggio alla spesa storica ad una spesa standardizzata.

**PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA IN MATERIA DI AUTONOMIA E
FEDERALISMO FISCALE**

ARTICOLO 1

(Finalità e contenuti)

1. La presente legge:

- a)** definisce i principi ed i criteri direttivi per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, disciplinando il sistema di finanziamento delle Autonomie territoriali nel rispetto della autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, nonché dei principi di leale e reciproca collaborazione, di solidarietà e di coesione sociale;
- b)** detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e individua le fonti di finanziamento di ciascun livello di governo, nonché i criteri per l'istituzione e l'applicazione dei tributi propri da parte degli enti territoriali al fine di garantire l'armonia e la coerenza del sistema tributario;
- c)** disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare agli enti territoriali ai fini della perequazione, di cui al terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione;
- d)** indica i criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive dello Stato da destinare ad

interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per le finalità enunciate dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

2. Per le finalità indicate e per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione,, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni aventi ad oggetto:
- a) le regole cui dovranno attenersi gli enti territoriali per garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 - b) le regole di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni in relazione ai vincoli posti dalla Unione Europea e dai trattati internazionali;
 - c) i criteri per assicurare la congruità e l'adeguatezza dei mezzi finanziari per l'esercizio delle funzioni assegnate a ciascun livello di governo;
 - d) i criteri per la determinazione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, nonché le modalità e i tempi di aggiornamento delle relative aliquote;

- e) i criteri per l'istituzione dei tributi propri da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni ed i caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi enti;
 - f) l'entità e le regole di variazione dei fondi perequativi assegnati alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, i criteri del loro riparto tra i singoli enti e l'individuazione delle fonti che li finanziano;
 - g) le procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi comunitari definiti a norma della lettera b) e gli interventi da attivare in tale caso;
 - h) i presupposti per il finanziamento statale di iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119 della Costituzione.
3. Nell'esercizio della delega di cui al comma due, il Governo si attiene ai criteri e ai principi direttivi di cui agli articoli seguenti.
4. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato e il parere della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.
5. Per la definizione degli schemi di decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi di cui alla

presente legge con decreto del Ministro dell'Economia e del Ministro dell'Interno, è istituito presso la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, un Comitato composto pariteticamente da rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle autonomie territoriali. Spetta altresì a tale Comitato la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge.

6. Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

ARTICOLO 2

(Coordinamento tra la finanza dello Stato e la finanza delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni)

1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica:
 - a) spetta allo Stato garantire il complessivo equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica, attraverso l'adozione di misure di politica economica dirette ad assicurare la stabilità economica e di bilancio, nonché il rispetto dei vincoli di bilancio derivanti dall'appartenenza all'Ue;
 - b) le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni adottano regole per la propria politica di

bilancio coerenti con quelle derivanti dalla applicazione del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

- c) i bilanci delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni devono essere redatti in base a criteri predefiniti ed uniformi omogenei con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città Metropolitane e dei Comuni delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione, deve essere ricondotta, anche in via extra-contabile, ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione Europea. I bilanci preventivi devono essere approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento;
- d) il coordinamento delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni è disciplinato con legge dello Stato; con la stessa legge possono essere stabiliti obiettivi di comparto per gli enti territoriali, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo; il relativo disegno di legge è presentato dal Governo alle Camere insieme al Documento di programmazione economico finanziaria, previa una fase di confronto e valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza unificata, di cui

all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso deve essere discusso e approvato entro il 31 ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria;

- e) per ciascun livello di governo territoriale il Documento di programmazione economico finanziaria fissa anche, su base triennale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione che di consuntivo; il livello di ricorso al debito; il livello programmato della pressione fiscale e la ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale ;
- f) è istituita la Commissione per le relazioni finanziarie interistituzionali composta dai rappresentanti dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, che ha anche i seguenti compiti: monitorare l'andamento dei dati economico-finanziari; verificare il rispetto degli obiettivi di comparto; vigilare sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.
- g) la conciliazione tra i diversi livelli di governo degli interessi connessi all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;
- h) sono definiti i meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi stabiliti, con la

previsione di sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti, nonché delle sanzioni da applicare nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci;

- i) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, i Comuni, le Città metropolitane e le Province, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono, attraverso le Associazioni rappresentative o in sede di Consiglio delle autonomie locali, concordare con le Regioni variazioni alle regole e ai vincoli posti dal legislatore statale, anche in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie proprie di ciascun ente e in particolare al fine di incentivare i risultati positivi degli enti.

ARTICOLO 3

(Principi di coordinamento del sistema tributario)

- 1. Ai fini del coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) conformità della disciplina dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso ai principi di razionalità e di coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati ed accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;

- b)** esclusione, senza eccezione alcuna, della deducibilità degli oneri fiscali rispetto ai tributi, anche appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo; possibilità di neutralizzare in ogni caso gli effetti finanziari della deducibilità degli oneri fiscali rispetto ai diversi livelli di governo;
- c)** esclusione di qualsiasi intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo senza contestuale adozione di misure di compensazione adeguate a garantire comunque la parità delle risorse;
- d)** semplificazione del sistema tributario anche al fine di garantire la tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e il contenimento dei costi di gestione e dell'amministrazione finanziaria; rispetto nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nella legge 27 luglio 2000, n. 212, contenente disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente;
- e)** efficienza, efficacia, imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;
- f)** partecipazione delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni alle procedure di accertamento dei tributi e di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

- g) divieto di trattamenti agevolativi regionali e locali che si possano configurare come fattori di concorrenza dannosa;
- h) previsione che la legge statale, sulla base di presupposti generali e con riferimento all'intero territorio nazionale, possa disciplinare tributi il cui gettito è attribuito ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, fissando i criteri di ripartizione della base imponibile e i margini entro i quali si deve esercitare l'autonomia degli enti territoriali;
- i) previsione che con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato ed in riferimento a materie rientranti nella propria competenza legislativa e nei limiti di cui alla lettera a), la legge regionale possa istituire tributi regionali e locali e compartecipazioni locali ai tributi regionali e determinare le tipologie di tributo che i Comuni, le Città metropolitane e le Province, nell'esercizio della loro autonomia impositiva, possono stabilire, anche introducendo variazioni delle aliquote ed agevolazioni;
- l) previsione che le Regioni, le Province le Città metropolitane e i Comuni possano stabilire tributi propri, diversi da quelli previsti dalla lettera precedente, solo a condizione che essi siano ricompresi nelle tipologie di tributo individuate dalla legge statale;

- m) razionalizzazione della disciplina dell'imposta comunale sugli immobili, al fine di rivedere l'intera imposizione fiscale immobiliare, anche quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali, in considerazione della titolarità della funzione catastale in capo ai Comuni e alle Città metropolitane;
- n) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente anche con l'eventuale introduzione di un regime transitorio.

ARTICOLO 4

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

1. Gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali a carico del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. I contributi speciali a carico del bilancio dello Stato sono iscritti, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e alle Regioni.
2. Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono definiti sentita la Conferenza Unificata.

ARTICOLO 5

(Regole relative al finanziamento delle Regioni)

1. Al fine di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, i principi statali di coordinamento della finanza pubblica dovranno garantire alle Regioni, nelle forme e nei modi disciplinati dai decreti legislativi, adeguate modalità di finanziamento delle funzioni di propria competenza al momento dell'entrata in vigore della presente legge, facendo riferimento, in sede di prima applicazione, ad una media ponderata, calcolata sulla base del triennio precedente all'entrata in vigore dei decreti legislativi, delle risorse finanziarie attribuite ad ogni singola Regione.
2. Dopo l'entrata in vigore della disciplina statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni e i relativi provvedimenti attuativi, compresi quelli regionali di individuazione degli ambiti territoriali per l'esercizio in forma associata di tali funzioni, sono assegnate alle Regioni, secondo le modalità di cui agli articoli precedenti, le risorse necessarie a finanziare l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, che in base alla legge statale e nelle forme organizzative da questa previste devono essere esercitate in forma associata.
3. Le fonti di entrata individuate e disciplinate dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono garantire il finanziamento delle funzioni stabilite dai commi 1 e 2.
4. Agli eventuali oneri derivanti dal conferimento di nuove competenze amministrative da parte dello Stato in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si

provvede con adeguate forme di copertura finanziaria in coerenza con i principi della legge di coordinamento della finanza pubblica, di cui al primo comma dell'articolo 119 della Costituzione.

5. Nel bilancio dello Stato è istituito un Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione. Il principio di perequazione delle differenze di capacità fiscale deve essere orientato alla finalità di ridurre in via tendenziale le differenze fra i territori con diverse capacità fiscali per abitante. Il Fondo è finanziato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dalle entrate individuate dai decreti legislativi, ed è ripartito fra le Regioni, secondo le regole stabilite dai medesimi decreti legislativi, in applicazione dei principi di eguaglianza e di coesione sociale, nonché di sostegno e di incentivazione dei territori che presentano indicatori di virtuosità nel rapporto tra entrate e uscite.
6. I criteri per il finanziamento del Fondo e le modalità di ripartizione sono annualmente aggiornati in sede di Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

ARTICOLO 6

*(Regole per il finanziamento dei Comuni e delle Città
metropolitane)*

1. Al fine di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, i principi statali di coordinamento della

finanza pubblica dovranno garantire, nelle forme e nei modi disciplinati secondo i commi precedenti, ai Comuni e alle Città metropolitane adeguate modalità di finanziamento, delle funzioni esercitate al momento dell'entrata in vigore della presente legge, facendo riferimento, in sede di prima applicazione, alla spesa storica sostenuta per il loro finanziamento e in via successiva alla spesa standardizzata, determinata in base ad una media che tenga conto del triennio precedente all'entrata in vigore dei decreti legislativi e ai saldi di bilancio dei singoli enti, al fine di premiare i risultati positivi.

2. In seguito all'entrata in vigore della disciplina statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane ed i relativi provvedimenti attuativi, sono garantite ai Comuni e alle Città metropolitane, secondo i principi e i criteri di cui agli articoli precedenti, forme di entrata destinate alla copertura integrale delle spese connesse all'esercizio delle funzioni fondamentali, con esclusione di quelle funzioni fondamentali che devono essere esercitate in forma associata dai Comuni di minor dimensione demografica, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5, comma due, della presente legge.
3. Nel disciplinare le regole per il finanziamento dei Comuni e delle Città metropolitane, si dovranno prevedere anche sistemi differenziati di finanziamento, al fine di tener conto e di valorizzare le caratteristiche territoriali, demografiche, ordinamentali, socio-economiche sia dei Comuni che delle Città metropolitane.

4. Nel bilancio dello Stato è istituito un Fondo perequativo a favore dei Comuni e delle Città metropolitane con minore capacità fiscale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione.
5. Il principio di perequazione delle differenze di capacità fiscale deve essere orientato alla finalità di ridurre in via tendenziale le differenze fra i territori con diverse capacità fiscale per abitante. Il Fondo è finanziato dalla fiscalità generale e da una parte del gettito derivante dalle entrate individuate dai decreti legislativi, ed è ripartito fra i Comuni e le Città metropolitane, secondo le regole stabilite dai medesimi decreti legislativi, in applicazione dei principi di eguaglianza e di coesione sociale, nonché di sostegno e di incentivazione dei territori che presentano indicatori di virtuosità nel rapporto tra entrate e uscite.
6. I criteri per il finanziamento del Fondo e le modalità di ripartizione sono annualmente aggiornati in sede di Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

ARTICOLO 7

(Garanzie)

1. In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento di nuove funzioni amministrative conferite dalla legge statale e dalla legge regionale ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province si provvede contestualmente con adeguate forme di copertura

finanziaria conformi ai contenuti della presente legge e dei successivi decreti legislativi attuativi.