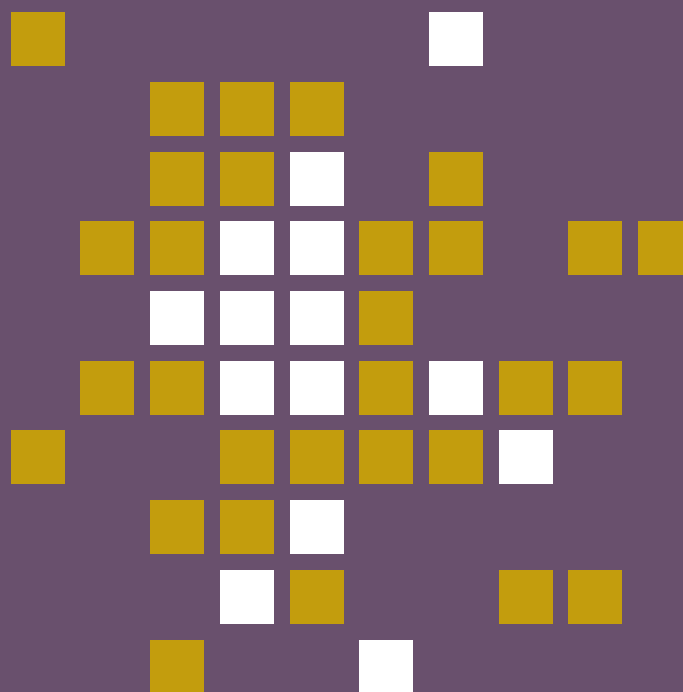


In cammino verso la carta delle Autonomie Locali e il Federalismo Fiscale



In cammino verso la carta delle Autonomie Locali e il Federalismo Fiscale



dicembre 2008

Il presente documento è stato redatto da Alessandra Caldarozzi nell'ambito del progetto "Piano di ricerche IFEL 2008" su incarico della Fondazione IFEL.

INDICE

Introduzione	7
 Parte I - La Carta delle Autonomie locali	
1. Le proposte avanzate nella XIV e XV legislatura	9
2. La proposta del governo nella attuale legislatura	11
2.1. La Carta delle autonomie	11
2.2. Le funzioni fondamentali	12
2.3. I piccoli comuni	13
2.4. Le città metropolitane	14
3. Il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali presentato dal Partito Democratico	15
 Parte II - L'attuazione del federalismo fiscale	
1. Le proposte avanzate nella XIV e XV legislatura	17
2. Il disegno di legge delega presentato dal Governo nella XVI legislatura	18
2.1. Il percorso	18
2.2. I contenuti	19
2.3. Il dibattito	20
2.3.1 La perequazione della capacità fiscale	20
2.3.2 Dalla spesa storica verso i costi standard	22
2.3.3 I livelli essenziali delle prestazioni	23
2.3.4 La definizione delle funzioni fondamentali	24
2.3.5 L'autonomia tributaria	26
2.4. Il disegno di legge presentato dalla Regione Lombardia	27
2.5. Il disegno di legge presentato dal Partito Democratico	28
2.6. Il disegno di legge approvato in Senato	28
Bibliografia	30
Webgrafia	32
Allegati	33

ELENCO ALLEGATI

1. Introduzione

Parte I - La Carta delle Autonomie locali

1. Le proposte avanzate nella XIV e XV legislatura

- Allegato 1: ANDIGEL, Il nuovo Codice delle Autonomie: le funzioni degli enti locali tra competenze dello Stato e ruolo del sistema regionale
- Allegato 2: Legautonomie, Verso la riforma delle autonomie locali

2. La proposta del governo nella attuale legislatura

2.1. La Carta delle autonomie

- Allegato 3: Schema di disegno di legge. Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie", 25 novembre 2008
- Allegato 4: Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Delega per la "Carta delle Autonomie", 18 dicembre 2008

2.2. Le funzioni fondamentali

- Allegato 5: Schema disegno di legge. Delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali, 25 novembre 2008
- Allegato 6: Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Delega per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, 18 dicembre 2008

2.3. I piccoli comuni

- Allegato 7: Schema disegno di legge. Misure a favore dei piccoli comuni, 25 novembre 2008.
- Allegato 8: Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Misure a favore dei piccoli comuni, 18 dicembre 2008

2.4. Le città metropolitane

- Allegato 9: Schema disegno di legge. Delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane, 25 novembre 2008.

- Allegato 10: Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Delega per la disciplina e l'istituzione delle Città Metropolitane, 18 dicembre 2008

3. Il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali presentato dal Partito Democratico

- Allegato 11: AS 1208 "Delega al Governo in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, di istituzione delle città metropolitane e di definizione della Carta delle autonomie locali", 13 novembre 2008

Parte II - L'attuazione del federalismo fiscale

1. Le proposte avanzate nella XIV e XV legislatura

2. Il disegno di legge delega presentato dal Governo nella XVI legislatura

2.1. Il percorso

- Allegato 12: ANCI – UPI, Osservazioni al testo del ddl "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", Conferenza Unificata 3 ottobre 2008

2.2. I contenuti

- Allegato 13: A.S. 1117 "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale"

2.3. Il dibattito

2.3.1. La perequazione della capacità fiscale

- Allegato 14: ANCI, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 10 novembre 2008
- Allegato 15: SVIMEZ, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 10 novembre 2008

2.3.2. Dalla spesa storica verso i costi standard

- Allegato 16: Corte dei Conti, Audizione Commissione Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro, 17 novembre 2008
- Allegato 17: G. Muraro, Alla ricerca del costo standard, 14 ottobre 2008

2.3.3. I livelli essenziali delle prestazioni

- Allegato 18: V. Cerulli Irelli, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 12 novembre 2008

2.3.4. La definizione delle funzioni fondamentali

- Allegato 19: T. Groppi, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 12 novembre 2008
- Allegato 20: G. C. De Martin, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 12 novembre 2008
- Allegato 21: Istat, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 17 novembre 2008

2.3.5. L'Autonomia tributaria

- Allegato 22: A. Carinci, Audizione Commissione Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro, 17 novembre 2008

2.4. Il disegno di legge presentato dalla Regione Lombardia

- Allegato 23: A.S. n. 316 "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" Regione Lombardia, 5 maggio 2008

2.5. Il disegno di legge presentato dal Partito Democratico

- Allegato 24: A.S. n. 1253 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" Presentato dal Partito Democratico il 3 dicembre 2008

2.6. Il disegno di legge approvato in Senato

- Allegato 25: A.C. n. 2105 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Approvato in prima lettura dall'Aula del Senato il 22 gennaio 2009

Introduzione

Scopo del presente Dossier è quello di esporre le ultime proposte legislative formulate con riferimento alla attuazione di alcune delle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione. In particolare, si farà qui riferimento a due temi presenti nelle agende delle forze politico istituzionali, divenuti recentemente oggetto di iniziative legislative. Il primo riguarda le proposte aventi ad oggetto l'adozione della Carta delle autonomie, il secondo si riferisce, in particolare, al disegno di legge presentato dal governo sull'attuazione del federalismo fiscale ed attualmente in discussione nelle aule parlamentari. In questo lavoro, i due temi saranno affrontati parallelamente, seppur siano oggetto di due distinte proposte. La scelta di affrontare insieme i due argomenti nasce dall'esigenza, espressa da numerosi autorevoli commentatori, che sia preferibile definire il nuovo assetto fiscale dello Stato in parallelo alla riscrittura delle funzioni attribuite alle autonomie locali. Oltre ai testi presentati o elaborati dal governo, saranno evidenziate anche le proposte di istituzione di una Carta delle autonomie locali e di attuazione del federalismo fiscale presentate in parlamento dal Partito Democratico e il disegno di legge sul federalismo fiscale presentato dalla regione Lombardia.

Come è noto, nel 2001 è stato profondamente riscritto il Titolo V della seconda parte della Costituzione con una riforma che ha riguardato il complesso delle disposizioni in materia di Regioni, Province e Comuni. Tuttavia, dopo oltre sette anni dalla suddetta riforma, questa è a tutt'oggi ancora ampiamente inattuata, da cui la volontà, espressa da tutte le forze politiche, di dare attuazione al mandato costituzionale.

Il Dossier è articolato in due parti, la prima affronta il tema della istituzione di una Carta delle autonomie locali, la seconda presenta le proposte in attuazione del federalismo fiscale. Seppur l'iniziativa legislativa riguardante questo secondo tema, sia collocata ad una fase più avanzata del dibattito parlamentare¹, il presente Dossier prende avvio dalla descrizione della Carta delle autonomie², ovvero dallo strumento che dovrebbe definire l'assetto degli enti territoriali, stabilendo le funzioni a questi attribuite.

¹ L'iter parlamentare del ddl presentato dal governo nella XVI legislatura, viene riproposto nelle fasi che dalla approvazione del testo in Consiglio dei Ministri (in via definitiva il 3 ottobre 2008) porta alla sua presentazione in Senato (15 ottobre 2008) e alle successive audizioni in sede di commissione, con il conseguente dibattito parlamentare. Fino a giungere alla approvazione del testo in prima lettura dall'aula del Senato, avvenuta il 22 gennaio 2009.

² Nel Dossier sono descritti sia gli schemi di disegni di legge predisposti dal governo che, alla data di pubblicazione di questo documento, non sono ancora stati approvati in sede di Consiglio dei Ministri (si tratta di una prima bozza, resa pubblica nel mese di novembre 2008 su alcuni siti Internet, su cui è stato avviato il confronto con i maggiori soggetti coinvolti), sia il disegno di legge presentato dal Partito Democratico.

Una avvertenza che ci preme esprimere al lettore riguarda la contemporaneità della redazione del presente Dossier con il dibattito parlamentare e politico che si sta svolgendo intorno ai temi trattati. Obiettivo del lavoro è quindi quello di rendere, attraverso la presentazione di documenti e osservazioni degli attori maggiormente coinvolti, un primo contributo alla discussione che, sia in ambito istituzionale sia in ambito accademico, si sta sviluppando. Non avendo, quindi, la pretesa, considerato il carattere evolutivo del processo decisionale e in quanto tale soggetto a modifiche, di presentare un documento conclusivo.

Parte I

La Carta delle Autonomie locali

1. Le proposte avanzate nella XIV e XV legislatura

Nelle ultime due legislature, la XIV e la XV, è stato avviato un processo volto a garantire l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione relativo alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001 (modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Nel corso della XIV legislatura è stata, infatti, approvata la legge 5 giugno 2003 n. 131, c.d. Legge La Loggia. L'articolo 2 prevedeva una delega al governo per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e per l'istituzione delle città metropolitane; l'articolo 7 invece prevedeva l'attuazione dell'art. 118 in materia di funzioni amministrative.

Compito della legge era quello di disciplinare le potestà normative dello Stato, delle regioni e degli enti locali e i loro reciproci rapporti, regolando una serie di aspetti dell'amministrazione centrale e locale (allocazione delle funzioni e delle risorse necessarie per il loro esercizio; organizzazione e controlli) ed introducendo misure di garanzia delle posizioni riservate alle regioni e agli enti locali dalla Costituzione.

Nel corso della XV legislatura, il 5 aprile 2007, il Governo, dopo aver acquisito il parere favorevole della Conferenza Unificata, ha presentato in Senato il disegno di legge A.S. 1464 "Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001", la cosiddetta "Carta delle autonomie locali".

Il disegno di legge dava attuazione agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, al conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, alla istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale.

Il testo accoglieva la tesi secondo cui le funzioni fondamentali degli enti locali sono non solo quelle ordinamentali inerenti l'assetto e l'organizzazione dell'ente, ma anche quelle gestionali attinenti all'esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata.

Le funzioni fondamentali, si legge nel disegno di legge, in quanto «funzioni» e, come tali, implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, e in quanto «fondamentali» e perciò essenziali e doverose, devono avere una base legale, in leggi dello Stato.

Sia per la individuazione delle funzioni fondamentali sia per la individuazione di quelle proprie, occorre garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione (articolo 2, comma 3, lettera a).

Numerosi sono i soggetti che si sono espressi in merito ai contenuti del disegno di legge, sia sul versante della dottrina, sia in sede di audizioni parlamentari sia all'interno della Conferenza Unificata.

Il percorso avviato nella XV legislatura si è interrotto con la fine anticipata della stessa, seppur il dibattito intorno al tema della Carta delle Autonomie sia in parte continuato. Ad esempio, in un incontro organizzato dall'Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali (ANDIGEL), tenuto a Viareggio il 7 ottobre 2008, sono state avanzate alcune proposte in merito alle funzioni da attribuire agli enti locali. In particolare, è stata avanzata l'esigenza di "evitare interpretazioni estensive del concetto di "funzioni fondamentali" che mirino a far rientrare l'organizzazione degli enti locali in una qualsivoglia riserva di legge statale. [Oltre che] Ribadire che l'organizzazione degli enti (intesa come modalità complessiva dell'esercizio delle funzioni) e l'ordinamento del personale sono materie attribuite alla potestà statutaria e alla potestà normativa (di natura regolamentare) dei singoli enti".

**Allegato 1
ANDIGEL**

**Il nuovo Codice delle Autonomie: le funzioni degli
enti locali tra competenze dello Stato e ruolo del sistema regionale
7 ottobre 2008
(pag. 35)**

A sua volta, Legautonomie, in rappresentanza dei comuni e delle province associati, in un commento dell'ottobre 2008, ritiene che non sia più rinviabile il processo di attuazione del nuovo assetto della Repubblica, come disegnato nelle sue linee fondamentali dalla riforma approvata con la legge costituzionale del 2001. L'Associazione delle autonomie locali ha poi sottolineato come "tutti gli aspetti fondamentali del processo di attuazione della riforma costituzionale costituiscano altrettante tessere di un unico mosaico. Federalismo fiscale e riforma dell'ordinamento non possono che procedere di pari passo giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite, e queste a loro volta vanno legate alle effettive capacità organizzative strutturali e dimensionali, e dunque realizzative, dei diversi livelli istituzionali, per rispondere alla imprescindibile idoneità che, nelle differenti potenzialità gestionali,

misura l'efficacia del sistema delle autonomie a rispondere ai bisogni delle comunità territoriali".

Allegato 2
Legautonomie
Verso la riforma delle autonomie locali
Ottobre 2008
(pag. 41)

2. La proposta del governo nella attuale legislatura

Nella XVI legislatura, il governo, seppur espressione di una maggioranza politica diversa da quella della precedente legislatura, a testimonianza dell'interesse bipartisan sul tema, ha elaborato quattro distinti schemi di disegni di legge³ i quali, pur riprendendo in parte i contenuti del ddl presentato nella XV legislatura, riguardano quattro temi specifici: Carta delle autonomie (disegno di legge delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie"), funzioni fondamentali (delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali), piccoli comuni (misure a favore dei piccoli comuni) e città metropolitane (delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane).

2.1. La Carta delle autonomie

Lo schema di disegno di legge delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della **"Carta delle autonomie"**, che riprende in parte il contenuto della proposta avanzata nel 2007, rappresenta un impegno fondamentale per dare attuazione ai principi costituzionali e per giungere ad un codice chiaro e coordinato delle disposizioni riguardanti il sistema delle autonomie.

Il disegno di legge consta di quattro articoli: l'articolo 1 riguarda la delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali; l'articolo 2 stabilisce le modalità e le regole per l'adozione della "Carta delle autonomie"; l'articolo 3 costituisce la clausola di invarianza della spesa; l'articolo 4 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Allegato 3
Schema di disegno di legge. Delega al Governo per l'adeguamento delle
disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e
per l'adozione della "Carta delle autonomie"
25 novembre 2008
(pag. 49)

³ Gli schemi di disegni di legge, alla data di pubblicazione del presente Dossier, non sono stati ancora presentati in Consiglio dei ministri, ma resi pubblici su alcuni siti internet (novembre 2008). La presentazione che in questa sede viene fatta e le conseguenti osservazioni avanzate sulla materia, si riferiscono agli schemi di disegni di legge in oggetto.

Rispetto a ciascuno degli schemi di disegni di legge presentati dal governo, si riportano alcune osservazioni che, allo stato attuale, sono state rese pubbliche e quindi riproducibili. Nello specifico, l'Unione Province Italiane (UPI), in un documento del dicembre 2008, evidenzia alcune criticità rilevate nella bozza di disegno di legge delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali. In particolare, queste si riferiscono: a) alla previsione della soppressione e accorpamento di strutture e organismi vari statali e regionali che, secondo l'UPI, è al di fuori dell'ambito di intervento del provvedimento e che, al contrario, potrebbe essere collocata nella delega sulle funzioni fondamentali; b) alla previsione di una delega sugli organi senza che sia affrontato espressamente il tema dell'equilibrio dei poteri tra gli organi esecutivi e l'organo consiliare e quello dell'eliminazione del limite di mandato per i Sindaci e i Presidenti di Provincia; c) alla previsione di una funzione apicale negli enti locali a salvaguardia della distinzione tra politica e amministrazione senza una contestuale revisione del sistema di formazione dei segretari e dei dirigenti degli enti locali attraverso una profonda riforma dell'Agenzia per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e della SSPAL; d) alla previsione di principi e criteri di delega per la revisione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che dovrebbe essere preceduta e strettamente coordinata con l'individuazione di principi generali di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei principi contabili in attuazione del federalismo fiscale; e) alla mancanza di un principio che espliciti le funzioni di rappresentanza istituzionale delle associazioni degli enti locali.

Allegato 4
Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI,
Delega per la "Carta delle Autonomie"
18 dicembre 2008
(pag. 69)

2.2. Le funzioni fondamentali

Con lo schema di disegno di legge delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle **funzioni fondamentali**, il governo viene delegato all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Il disegno di legge consta di tre articoli. L'articolo 1 conferisce la delega al governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni e province. Il legislatore delegato dovrà individuare per ciascun ente le funzioni essenziali ed imprescindibili con riferimento, da un lato, alla categoria delle funzioni ordinamentali, quelle cioè inerenti l'assetto e l'organizzazione dell'ente, e, dall'altro, alla categoria delle funzioni amministrative e gestionali connesse, quindi, al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento. L'intervento

legislativo delegato dovrà garantire il rispetto delle competenze legislative statali e regionali, nonché dell'autonomia e delle competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione. L'articolo 2 reca la norma finanziaria, mentre l'articolo 3 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Allegato 5
Schema disegno di legge. Delega al Governo per la individuazione
e l'allocazione delle funzioni fondamentali.
25 novembre 2008
(pag. 75)

Secondo l'UPI, l'ambito della delega dovrebbe riguardare esclusivamente l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province. Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, questa l'opinione dell'UPI, potrebbero essere disciplinate più organicamente nell'ambito della relativa delega, visto lo stretto legame tra l'istituzione dell'ente e le funzioni da esercitare e, anche, per semplificare la discussione in sede parlamentare. Inoltre, all'individuazione delle funzioni fondamentali non corrisponde, sempre secondo l'UPI, una disciplina normativa sul conferimento delle funzioni amministrative da parte dello Stato e delle Regioni, nonostante che nel titolo del provvedimento si faccia riferimento all'allocazione delle funzioni.

L'individuazione delle funzioni fondamentali, continua l'UPI, deve, infatti, costituire la naturale premessa anche per procedere all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, attraverso l'attribuzione delle funzioni amministrative a Comuni e Province e la semplificazione dell'amministrazione statale e, soprattutto, regionale, attraverso la soppressione e l'accorpamento degli enti intermedi, delle agenzie, degli enti strumentali e degli altri organismi, comunque denominati, che svolgono impropriamente funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle spettanti ai Comuni e alle Province.

Allegato 6
Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI,
Delega per l'individuazione delle funzioni fondamentali
di Comuni, Province e Città metropolitane
18 dicembre 2008
(pag. 87)

2.3. I piccoli comuni

Lo schema di disegno di legge del governo che prevede misure a favore dei **piccoli comuni**, contiene norme dirette ad introdurre semplificazioni procedurali ed organizzative, nonché incentivi fiscali a favore dei comuni (cosiddetti "piccoli") la cui popolazione sia pari o inferiore a cinquemila abitanti. Il disegno di legge consta di nove articoli: l'articolo 1 individua le finalità dell'iniziativa e la definizione di

piccoli comuni; l'articolo 2 introduce misure organizzative semplificate a favore dei piccoli comuni; l'articolo 3 consente al sindaco l'espletamento consecutivo del terzo mandato; l'articolo 4 introduce la semplificazione dei documenti finanziari e contabili; l'articolo 5 concerne la delega al Governo per la emanazione di un decreto legislativo specifico per il ruolo dei segretari comunali nei piccoli comuni; l'articolo 6 disciplina le nascite nei piccoli comuni; l'articolo 7 introduce e disciplina le modalità per l'accesso e per l'utilizzo del fondo per gli incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli comuni. L'articolo 8 costituisce la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 9 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Allegato 7
Schema disegno di legge. Misure a favore dei piccoli comuni
25 novembre 2008
(pag. 93)

Sempre secondo l'Unione Province Italiane, la previsione delle deleghe sul complesso delle attribuzioni dei Comuni dovrebbe comportare che la disciplina ordinamentale dei piccoli comuni e dello svolgimento associato delle funzioni comunali, nei suoi diversi aspetti, trovi collocazione nell'ambito dei decreti delegati. A tal fine, l'UPI auspica un chiarimento in merito alle finalità del provvedimento sui piccoli comuni, ovvero se debba raccogliere in modo organico tutte le disposizioni di carattere ordinamentale, finanziario e di incentivazione delle forme associative dei piccoli comuni, o se debba, invece, limitarsi all'incentivazione finanziaria a favore dei piccoli comuni e dei loro territori. La proposta dell'UPI è quella di stralciare dal ddl le disposizioni che intervengono in materia di organizzazione (art. 2), contabilità (art. 4) e segretari comunali (art. 5), poiché tali materie possono trovare compiuta disciplina nell'ambito della delega per la revisione del TUEL e sulla nuova Carta delle autonomie locali.

Allegato 8
Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI
Misure a favore dei piccoli comuni
18 dicembre 2008
(pag. 111)

2.4. Le città metropolitane

Lo schema di disegno di legge delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle **città metropolitane**, consta di sette articoli. L'articolo 1 contiene la delega al Governo per la disciplina delle città metropolitane. L'articolo 2 attiene alla individuazione delle aree metropolitane ed alla istituzione delle città metropolitane. L'articolo 3 disciplina l'elezione del sindaco metropolitano. L'articolo 4 riguarda le modalità di elezione del consiglio metropolitano. L'articolo 5 contiene un rinvio all'ordinamento elettorale, se compatibile, per la elezione del sindaco e del consiglio comunale dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti. L'articolo 6

contiene la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 7 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Le città metropolitane sono otto e comprendono i comuni delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. Il territorio metropolitano coincide, salva diversa statuizione della regione, con il territorio della relativa provincia; in caso di non coincidenza si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione (articolo 2, comma 2, lettera a)).

Allegato 9
**Schema disegno di legge. Delega al Governo per la disciplina
e l'istituzione delle città metropolitane**
(pag. 115)

Anche rispetto alle disposizioni contenute nel ddl sulle città metropolitane, l'Unione Province Italiane ha avanzato proprie osservazioni. In particolare, secondo l'UPI, non appare chiaro il modello di Città metropolitana delineato dal provvedimento, evidenziando la contraddizione tra la scelta dell'area provinciale come tendenziale territorio di riferimento e le disposizioni che disciplinano il procedimento di istituzione e, soprattutto, il sistema elettorale prescelto. La delega, prosegue l'UPI, deve prevedere accanto alla disciplina sugli organi di governo e sul sistema elettorale anche la disciplina per l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane.

Viene poi evidenziata la contraddizione tra l'area territoriale di riferimento (quella provinciale) e le istituzioni che hanno possibilità di iniziativa per la delimitazione dell'area e l'istituzione della Città metropolitana. Per rendere coerente il testo, secondo l'UPI, si dovrebbe prevedere la possibilità dei comuni limitrofi ad altre Province di scegliere se far parte della Città metropolitana o di aggregarsi ad altra Provincia, senza dar vita ad ulteriori nuove Province.

Allegato 10
Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI
Delega per la disciplina e l'istituzione delle Città Metropolitane
18 dicembre 2008
(pag. 135)

3. Il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali presentato dal Partito Democratico

Il Partito Democratico il 13 novembre 2008 ha presentato in Senato il disegno di legge "Delega al Governo in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, di istituzione delle città metropolitane e di definizione della Carta delle autonomie locali" (A.S. 1208). Il disegno di legge assume come base la proposta presentata

dal Governo nella passata legislatura, escludendo dalla delega il tema degli organi di governo, del sistema elettorale e della contabilità. Secondo i proponenti è indispensabile che i disegni di legge sulla Carta delle autonomie locali e sul federalismo fiscale procedano insieme nella discussione parlamentare e nella successiva attuazione poiché, questa la considerazione che viene fatta, solo l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, unitamente alla definizione dei costi *standard* delle prestazioni, potrà consentire di stabilire ciò che dovrà essere finanziato, e con quale tipo di tributo, ai vari livelli istituzionali.

Con il disegno di legge viene data attuazione agli articoli 117 e 118 della Costituzione, in merito alla individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, al nuovo ordinamento degli enti locali, al conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, alla istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale. Il ddl prevede inoltre norme in favore dei comuni contermini anche appartenenti a regioni diverse, disposizioni per la soppressione di enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni, la disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio.

Il Partito Democratico chiede poi che la discussione parlamentare sul disegno di legge sul federalismo fiscale sia contestuale a quella della Carta delle autonomie locali e che all'interno di questo ambito vadano riportati gli articoli con contenuto ordinamentale oggi inseriti all'interno del ddl sul federalismo fiscale, quali quelli relativi a: città metropolitane, funzioni degli enti locali, Roma Capitale.

Allegato 11
"Delega al Governo in materia di funzioni
fondamentali degli enti locali, di istituzione delle
città metropolitane e di definizione della
Carta delle autonomie locali". (A.S. 1208)
13 novembre 2008
(pag. 141)

Parte II

L'attuazione del federalismo fiscale

1. Le proposte avanzate nella XIV e XV legislatura

Numerosi sono i soggetti, istituzionali e provenienti dal mondo accademico e delle autonomie, che hanno sollecitato l'avvio di un dibattito parallelo tra istituzione di una Carta delle Autonomie e attuazione del federalismo fiscale.

Infatti, la riforma di alcune delle disposizioni del Titolo V della seconda parte della Costituzione, che attengono al sistema delle autonomie locali (art. 114), alle competenze legislative delle regioni (art. 117), alle competenze amministrative degli enti locali (art. 118), all'autonomia finanziaria (art. 119), evidenzia un collegamento diretto tra competenze dei sistemi locali e risorse loro attribuite, tra aspetti istituzionali e finanziari.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha ridefinito i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali anche in materia tributaria e nel complessivo settore della finanza pubblica. In tema di assetti finanziari pubblici, lo Stato ha legislazione esclusiva e competenza regolamentare in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e di perequazione finanziaria (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.). Rientrano invece tra le materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., nelle quali allo Stato spetta esclusivamente l'enunciazione dei principi fondamentali della materia, l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Alle regioni ed agli enti locali è riconosciuta (art. 119 Cost.) autonomia di entrata e di spesa, che si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto il gettito riferibile ai rispettivi territori. Tali risorse, integrate da un fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale, devono rivelarsi sufficienti a finanziare integralmente le funzioni degli enti in questione (art. 119, quarto comma, Cost.). Natura aggiuntiva hanno, invece, le risorse che lo Stato può destinare a regioni ed enti locali per favorire lo sviluppo ed il riequilibrio economico e sociale e comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.).

Nella XIV e XV legislatura il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di iniziative, anche di tipo legislativo, che hanno posto al centro dell'attenzione elementi fondamentali per l'attuazione del federalismo fiscale stesso. In particolare, nella XIV legislatura, con il D.P.C.M. 9 aprile 2003 è stata istituita l'Alta Commissione di studio con il compito di indicare al Governo i principi generali del

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

Nella XV legislatura il governo, il 29 settembre 2007, ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" (A.C. 3100). Il ddl prevedeva che gli interventi relativi alle materie rientranti nella tutela costituzionale dei « livelli essenziali » [articolo 117, secondo comma, lettera m)] avrebbero dovuto conformarsi al criterio della copertura integrale dei fabbisogni. Per questi interventi, in ogni regione (e in tutti gli enti locali che esercitano funzioni legate a tali livelli essenziali) la copertura finanziaria sarebbe dovuta risultare garantita.

Nel ddl era poi previsto che la riserva di amministrazione riconosciuta ai comuni fosse garantita con un meccanismo in grado di costruire la perequazione attraverso tipologie predefinite di entrata e di spesa idonee a superare, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica. La finalità era quella di costruire parametri di spesa standard sulla base di obiettivi che tenessero conto dei bisogni e dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese.

2. Il disegno di legge delega presentato dal governo nella XVI legislatura

2.1. Il percorso

La Corte Costituzionale ha spesso sottolineato l'urgenza di concretizzare l'attuazione legislativa dell'articolo 119 della Costituzione. Infatti, già la sentenza n. 370 del 23 dicembre 2003 affermava: «appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni».

Il Consiglio dei Ministri, l'11 settembre 2008 ha varato in via preliminare il testo del disegno di legge sul federalismo fiscale, il quale viene poi approvato definitivamente nella seduta del 3 ottobre, dopo che con le regioni, le province e i comuni è stato raggiunto un accordo e dopo che la Conferenza Unificata ha dato il proprio assenso con alcune modifiche, recepite nel provvedimento approvato.

In sede di Conferenza Unificata, infatti, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Unione delle province italiane (UPI), evidenziano come, nel ddl, rimangono ancora aperte importanti questioni che necessariamente devono essere affrontate e la cui mancata risoluzione delineerebbe un assetto istituzionale basato su un ruolo centrale delle regioni che penalizzerebbe il ruolo e le funzioni dei comuni, delle città metropolitane e delle province. Allo stesso modo viene espressa

preoccupazione circa la mancanza di una definizione delle quantità oggetto del trasferimento che lascia del tutto indefinito il montante delle risorse.

**Allegato 12
ANCI – UPI
Osservazioni al testo del ddl “Attuazione dell’articolo 119
della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale”.
Conferenza Unificata 3 ottobre 2008
(pag. 151)**

2.2. I contenuti

Nelle sue linee complessive, il disegno di legge delega presentato in Senato il 15 ottobre 2008, “Attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale” (A.S. 1117), contiene una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale rivolti ad informare lo sviluppo dell’intero sistema di federalismo fiscale.

Il disegno di legge definisce i lineamenti di un quadro diretto a permettere l’esercizio concreto dell’autonomia tributaria, prevedendo che le regioni, ma solo nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possano istituire tributi regionali e determinare le materie e gli ambiti nei quali possa essere esercitata l’autonomia tributaria degli enti locali.

Viene fissato quindi il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo, stabilendosi in particolare l’avvio di un percorso graduale, caratterizzato da una fase transitoria e progressiva, che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con il costo standard delle prestazioni erogate.

Il ddl prevede, infatti, il superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, prevedendo la costruzione di parametri di spesa standard sulla base di obiettivi che tengano conto dei relativi costi di soddisfacimento. Nell’assetto definitivo, quindi, i fabbisogni di spesa non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene attualmente. In questo quadro si inserisce il disegno di perequazione volto a coniugare solidarietà e buona amministrazione. Nel quadro complessivo del disegno di legge occorre poi evidenziare il principio della territorialità, come previsto dall’art. 119 della Costituzione, nell’attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzare, salvo l’effetto della perequazione, le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo.

**Allegato 13
Disegno di legge “Attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: delega al
Governo in materia di federalismo fiscale” (A.S. 1117).
(pag. 159)**

2.3. Il dibattito

Nel mese di novembre 2008, presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro, è stata avviata l'indagine conoscitiva finalizzata all'istruttoria legislativa del ddl, in questa sede, numerosi sono stati i soggetti auditi. Intorno ai temi trattati dal disegno di legge si è poi avviato un dibattito che, vista la contemporaneità della discussione, è tuttora nel pieno del suo sviluppo.

Tra i vari interventi⁴, in particolare quelli pronunciati dinanzi alle commissioni parlamentari riunite in fase di audizione⁵, ne abbiamo selezionati alcuni con la finalità di mettere in evidenza ed approfondire le materie sulle quali si è sviluppata maggiormente la discussione, allo scopo di offrire un contributo al dibattito in corso. La chiave di lettura che in questa sede offriamo, assume, quindi, come oggetto di analisi le materie che maggiormente delineano la filosofia sottostante al ddl esponendo, rispetto a queste, le osservazioni sollevate dai vari commentatori.

2.3.1. La perequazione della capacità fiscale

Per "perequazione" si intende l'insieme dei mezzi attraverso i quali lo Stato consente ai cittadini, i quali, in diverse zone d'Italia, scontano a parità di reddito una medesima pressione fiscale, un livello «ampiamente comparabile» dei servizi.

Nel ddl del governo, all'art. 11 lettera g) è previsto che i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera f), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Passando alle osservazioni dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva presso le Commissioni riunite, l'ANCI, nell'audizione del 10 novembre, ad esempio, propone, rispetto a quanto indicato nel ddl, una diversa lettura dei principi e dei

⁴ I testi delle audizioni riportati in questo lavoro, disponibili sulle pagine del sito Internet del Senato, non sono stati corretti dagli autori, li riportiamo quindi con questa avvertenza.

⁵ Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro.

criteri direttivi che concernono il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali. Infatti, la richiesta è infatti volta a modificare la disciplina in materia di perequazione delle autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad una diversa distribuzione della ripartizione statale; in assenza di tale intesa, i finanziamenti perequativi dovrebbero essere erogati direttamente dallo Stato. Ovvero, la definizione del meccanismo attraverso cui avviene la perequazione non può essere demandato esclusivamente alle Regioni, ma devono essere coinvolti fino in fondo anche gli enti locali ed, in particolare, i Comuni.

**Allegato 14
ANCI
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
10 novembre 2008
(pag. 173)**

Sempre con riferimento al concetto di perequazione, nel ddl in oggetto, all'art.2, comma 2 lettera p), viene posta la previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali.

Secondo la Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), audita dalle Commissioni riunite il 10 novembre, per il finanziamento delle funzioni non essenziali, nel disegno di legge si prefigura un sistema di perequazione che tiene conto, da un lato, delle differenze di capacità fiscale dell'abitante, ma non dei costi *standard* di esercizio delle funzioni e, dall'altro lato, dell'obiettivo della riduzione, ma non dell'eliminazione delle differenze di capacità fiscale. Gli effetti potenziali di tale normativa, come risulta da verifiche effettuate dalla stessa Svimez e da altri enti di ricerca e citate nel corso dell'audizione, provocherebbe una redistribuzione di risorse a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord, per spese in settori importanti ai fini dello sviluppo (agricoltura, artigianato, commercio, turismo e altri). Le proposte di modifica del meccanismo previsto nel disegno di legge, al riguardo avanzate dall'Associazione, intendono richiamare ad un'applicazione corretta e integrale dell'articolo 119 e segnalare i rischi, che il disegno di legge delega comporta, di accentuazione dei già pesanti squilibri economici esistenti nel Paese.

**Allegato 15
SVIMEZ
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
10 novembre 2008
(pag. 177)**

2.3.2. Dalla spesa storica verso i costi standard

Il disegno di legge presentato dal governo prevede, tra i suoi principi fondamentali, il superamento, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica la quale, si legge nella relazione al testo, "riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) riferiti al mix di beni e servizi offerti dalle regioni e dagli altri enti locali, sia vere e proprie inefficienze". Obiettivo del disegno di legge è dunque quello di "costruire parametri di spesa standard sulla base di obiettivi che tengano conto dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese". Poiché, viene sostenuto nella relazione, i trasferimenti si sono spesso realizzati sulla base della spesa storica, è mancato qualsiasi meccanismo premiante o qualsiasi incentivo all'efficienza. Al contrario, con il disegno di legge in oggetto si vuole realizzare: la responsabilizzazione dei centri di spesa; la trasparenza dei meccanismi finanziari; il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici.

In merito al tema dei costi standard, secondo la Corte dei Conti, "determinante per gli effetti complessivi sulla spesa è il processo che si intende avviare per la ridefinizione dei fabbisogni, attraverso l'adozione dei costi standard, processo diretto ad individuare le risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni, riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese cui non corrispondono servizi effettivi. Il finanziamento dei costi standard è previsto anche per le nuove funzioni trasferite alle Regioni (ad esempio l'istruzione), oltre a quelle, come la sanità, che rientrano già ora nella competenza regionale". Tuttavia, prosegue l'organo di controllo, il percorso che porta alla definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni è ancora lungo ed opportuna è stata la scelta di prevedere il regime transitorio, per l'avvio del nuovo sistema di finanziamento, anche prima della definizione dei costi standard. Tale regime è previsto anche per gli enti locali in cui, come per le Regioni, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse tra funzioni fondamentali e altre funzioni.

**Allegato 16
Corte dei Conti
Audizione Commissione Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro
17 novembre 2008
(pag. 183)**

Sempre in merito al meccanismo dei costi standard, Gilberto Muraro sostiene come il costo standard sia cruciale nella finanza federale per determinare i flussi perequativi e, per ciascun ente, il fabbisogno "ufficiale" e quindi l'eventuale trasferimento perequativo cui avrà diritto in caso di insufficiente capacità fiscale. Muraro propone di adottare, per la valutazione dei costi standard un approccio

macroeconomico, con un dato monetario nazionale, scelto in sede politica, e coefficienti correttivi territoriali di natura tecnica, come avviene per la sanità.

Allegato 17
G. Muraro, Alla ricerca del costo standard
14 ottobre 2008, in www.lavoce.info
(pag. 191)

2.3.3. I livelli essenziali delle prestazioni

Come recita l'art. 117, 2 comma, lett. m) Cost., lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Nel disegno di legge, il finanziamento per gli enti locali delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate avviene in base al fabbisogno standard.

Nel corso delle audizioni degli esperti, Vincenzo Cerulli Irelli, in merito alla trattazione nel testo dei livelli essenziali delle prestazioni avanza alcune perplessità. In primo luogo, la distinzione, riportata nel testo del Governo tra spese regionali e locali imputabili ai livelli essenziali delle prestazioni stabilite dalla legge dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera *m*)), che nel disegno di legge vengono individuate nei comparti sanità, assistenza, istruzione, trasporto locale - sia pure in posizione secondaria - e in tutti gli altri servizi. Relativamente agli enti locali, a questa distinzione si accompagna la dicotomia tra livelli essenziali delle prestazioni e funzioni fondamentali da una parte e altre funzioni dall'altra. La difficoltà è quella, sostiene Cerulli Irelli, di individuare questa distinzione, in quanto, per ciò che riguarda gli enti locali, a tutt'oggi, non è stato ancora definito quali saranno le funzioni fondamentali. Il problema sorge dal momento che il disegno di legge proposto dal Governo prevede, in linea di massima, il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e la necessità diventa dunque quella di definire tali funzioni, posto che il finanziamento integrale sarà vasto se le funzioni fondamentali saranno ampie o assai ridotto se saranno poche. Inoltre, Cerulli Irelli, evidenzia nel testo del ddl elementi di criticità laddove si distinguono le modalità di finanziamento a seconda che si tratti del finanziamento che riguarda le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni e quello che concerne le altre funzioni. "Per entrambe le categorie il finanziamento è sempre composto dalle già citate tre fonti, ovvero i tributi propri, la compartecipazione e la perequazione. Per quanto attiene alla prima categoria (livelli essenziali e funzioni fondamentali), attraverso le suddette tre fonti si avrà il finanziamento integrale di tali funzioni, mentre quello delle altre verrà affidato all'autonomia fiscale finanziaria dei singoli enti, la quale sarà certo impostata dal decreto legislativo in modo da consentire di far fronte a

queste spese, anche se non in maniera garantita; va infatti osservato che il testo non distingue con chiarezza tra quello che è garantito e quello che non lo è”.

Allegato 18
V. Cerulli Irelli
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
12 novembre 2008
(pag. 195)

2.3.4. La definizione delle funzioni fondamentali

Con il disegno di legge del governo viene garantito un sistema di trasferimenti perequativi capace di assicurare il finanziamento integrale (calcolato in base al costo standard) dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono istruzione, sanità, assistenza, cui è assimilato il trasporto pubblico locale, e le funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto, rispettivamente, dalle lettere m) e p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Rispetto alla definizione delle funzioni fondamentali, come sostiene Tania Groppi nel corso della sua audizione al Senato, vi sono alcuni aspetti, in ordine all'attuazione istituzionale del Titolo V, che dovrebbero essere vagliati prima di individuare le misure sull'autonomia finanziaria. Si riferisce, in particolare, al rapporto tra Regioni ed enti locali e alla definizione delle funzioni fondamentali.

Sostiene poi l'esigenza di adottare il Codice delle autonomie e di rivedere il Testo unico degli enti locali, nonché dare piena attuazione al principio di sussidiarietà contenuto all'articolo 118. La mancata puntuale definizione di tali aspetti, sostiene la Groppi, rischia di rendere più confuso anche il problema dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo.

Allegato 19
T. Groppi
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
12 novembre 2008
(pag. 201)

Per poter attuare veramente il federalismo fiscale, sostiene Gian Candido De Martin nel corso della stessa audizione del 12 novembre, è indispensabile determinare in modo prioritario l'assetto delle funzioni, soprattutto di quelle amministrative. Necessario diviene quindi "attuare preliminarmente quanto previsto dall'articolo 117 in ordine alle funzioni fondamentali e dall'articolo 118 in ordine alla titolarità di tutte le altre funzioni amministrative, sia proprie che conferite ai vari soggetti istituzionali del sistema". In questa prospettiva, afferma De Martin, è prioritario partire dalle funzioni per poi parlare delle risorse, chiaro deve essere il punto di arrivo, ovvero quale sarà il modello a regime di assetto delle risorse finanziarie, nell'ambito di un sistema di ridefinite funzioni pubbliche.

Il finanziamento, prosegue De Martin, è circoscritto soltanto ad alcune funzioni considerate fondamentali (pur di gran rilievo), trascurando tuttavia tutte le altre possibili funzioni fondamentali degli enti locali, senza una riflessione organica sull'intero sistema delle funzioni amministrative che, secondo le previsioni degli articoli 117 e 118, dovrebbero riguardare le autonomie territoriali.

Allegato 20
G. C. De Martin
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
12 novembre 2008
(pag. 207)

Osservazioni sullo stesso tema sono state avanzate dall'Istat. Nella sua audizione davanti alle Commissioni del Senato, l'Istituto di statistica evidenzia, infatti, alcune problematiche che nascono per la valutazione e per la perequazione verso le Regioni, per la perequazione verso gli enti locali e per la *governance* del sistema. La lettura congiunta, continua la relazione dell'Istat, sia dell'articolo 119 che degli articoli 114, 117 e 118 "impone di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo e di amministrazione. Inoltre, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione comportano che l'attribuzione e la riorganizzazione delle funzioni amministrative ai livelli locali di governo debba costituire l'occasione per superare qualunque sovrapposizione e ripetizione di ruoli, con l'azzeramento effettivo in capo agli enti conferenti di tutte le risorse destinate all'espletamento delle funzioni trasferite".

In termini di efficienza di sistema, continua l'Istat, è necessario che l'esercizio di una funzione non sia segmentato tra più soggetti, ma, per quanto possibile, sia accorpato in capo ad un'unica amministrazione. Attribuzione, questa, che deve essere indicata dal Codice delle autonomie locali che, secondo l'Istat, deve essere collegato al testo sul federalismo fiscale in quanto il processo di riallocazione complessiva delle competenze amministrative deve essere accompagnato da una parallela coerente ridefinizione del sistema di finanziamento.

Ai fini della attribuzione dei fondi, sostiene poi l'Istat, il disegno di legge prevede l'abbandono definitivo del criterio della spesa storica, favorendo la responsabilizzazione degli amministratori e il controllo dei cittadini adottando il criterio degli *standard* di costo e di servizio, ma ciò richiede l'uso di sistemi tecnici sofisticati, ed un'ampia disponibilità di informazioni condivise da tutti gli attori, informazioni che a tutt'oggi non sempre sono disponibili.

Allegato 21
Istat
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
17 novembre 2008
(pag. 213)

2.3.5. L'autonomia tributaria

L'articolo 10 del disegno di legge detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi con riguardo al coordinamento e all'autonomia tributaria degli enti locali. Si prevede che la legge statale individui i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali. È previsto poi che siano definite le modalità secondo cui le spese dei comuni, relative alle funzioni fondamentali, siano finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo. Il disegno di legge prevede, inoltre, al fine di valorizzare l'autonomia impositiva dei comuni e delle province, che sia disciplinato un tributo proprio comunale ed uno provinciale in grado di poter attribuire all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi; per quanto riguarda specificamente il comune, il tributo potrà essere finalizzato anche alla realizzazione di opere pubbliche o al finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali i flussi turistici e la mobilità urbana.

In merito a questo tema, la Corte dei Conti, nell'audizione del 17 novembre (cfr. Allegato 16) segnala come, da quando nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, vi sia la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese, con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. La riforma, sostiene la Corte, deve disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente sostenibile, mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica, dettati dall'appartenenza all'Unione europea, e quello della neutralità finanziaria, nella riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo. È importante poi garantire una sostenibilità operativa, attraverso un efficace meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni.

Rispetto al tema dell'autonomia tributaria, la Corte dei Conti sostiene che il disegno di legge prevede sia la riduzione del prelievo erariale, sia l'esercizio di una più ampia autonomia tributaria degli enti territoriali, affermando che si tratta di una combinazione non adeguatamente chiarita, che lascia nell'incertezza l'effetto netto sulla pressione fiscale.

Sempre con riferimento al tema dell'autonomia tributaria, Andrea Carinci, ad esempio, sostiene che l'autonomia tributaria degli enti substatali è fortemente compressa. Il disegno di legge, questo il suo parere, "sembra ipotizzare più una sorta di autonomia di carattere finanziario sulla gestione delle spese e sulle risorse, altrimenti determinate ed individuate. L'autonomia tributaria come effettiva

responsabilità di scelta da parte degli enti substatali appare fortemente compromessa, o meglio non è espressa secondo le potenzialità che potrebbero emergere dall'articolo 119”.

Allegato 22
A. Carinci
Audizione Commissione Affari Costituzionali
Finanze e Tesoro
17 novembre 2008
(pag. 223)

Per rendere completa la documentazione avente ad oggetto la riforma del federalismo fiscale, di seguito, proponiamo anche la descrizione di due disegni di legge presentati rispettivamente dalla Regione Lombardia nel maggio 2008 e dal Partito Democratico nel mese di dicembre 2008. Entrambi sono stati poi assorbiti nel disegno di legge 1117 approvato dall’aula del Senato il 22 gennaio 2009.

2.4. Il disegno di legge presentato dalla Regione Lombardia

Il Consiglio regionale della Lombardia, il 5 maggio 2008, presenta in Senato il disegno di legge “Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” (A.S. 316).

Il disegno di legge annovera alcuni i principi fondamentali, tra i quali: (a) l’attuazione del federalismo fiscale non deve comportare né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell’imposizione fiscale sui cittadini; (b) l’esercizio dell’autonomia tributaria di regioni ed enti locali deve assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio; (c) l’attuazione del federalismo fiscale deve avvenire all’insegna della semplificazione del sistema tributario e della riduzione degli adempimenti a carico del cittadino; (d) il federalismo fiscale deve garantire la massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, così da permettere il controllo della collettività sulle politiche fiscali e di spesa delle amministrazioni locali; (e) la perequazione deve ridurre ma non annullare le differenze di capacità fiscale, realizzando il giusto equilibrio tra solidarietà ed efficienza, premiando i comportamenti finanziari virtuosi e le regioni con una minore evasione fiscale.

Allegato 23
Disegno di legge “Nuove norme per l’attuazione
dell’articolo 119 della Costituzione” (A.S. n. 316)
Regione Lombardia, 5 maggio 2008
(pag. 229)

2.5. Il disegno di legge presentato dal Partito Democratico

Il Partito Democratico, il 3 dicembre 2008, presenta in Senato il disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" (A.S. 1253).

Il disegno di legge si muove in una dimensione di riordino complessivo del sistema, ponendo le basi per una corretta riforma dello Stato in grado di determinare una gestione efficiente delle risorse e dei servizi resi ai cittadini. La caratteristica principale della proposta contenuta nel ddl è il «patto per la convergenza» tra le diverse aree del Paese nello *standard* di servizi erogati oltre che nel loro costo unitario. Ovvero, viene proposta una doppia convergenza. "Quella verso servizi resi in tutti i territori alle condizioni di costo delle regioni più efficienti e quella verso livelli di servizio progressivamente omogenei nella varie parti del Paese". Due sono le sfide alla base dell'attuazione del federalismo fiscale. La prima riguarda l'efficienza dei servizi: i fabbisogni di spesa vanno ricostruiti non più in base alla spesa storica ma ai «costi *standard*», cioè i costi dei servizi più efficienti oggi raggiunti dalle amministrazioni migliori nelle diverse categorie di servizio. La seconda è la sfida sull'efficacia delle politiche pubbliche, in quanto la dotazione di risorse va definita moltiplicando il costo *standard* unitario per l'obiettivo quantitativo e qualitativo del servizio che si intende garantire.

Allegato 24
Disegno di legge "Delega al Governo in
materia di federalismo fiscale". (A.S. 1253)
Presentato dal Partito Democratico
il 3 dicembre 2008
(pag. 235)

2.6. Il disegno di legge approvato in Senato

Il 22 gennaio 2009, il Senato ha approvato, con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astenuti, il disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Il testo approvato dall'Aula del Senato è stato modificato rispetto al disegno di legge originario, sono state, infatti, accolte numerose modifiche proposte dall'opposizione nel corso dell'esame in Commissione ed è stato poi, ulteriormente, emendato nel corso dell'esame in Assemblea. Il testo, che ora passa all'esame della Camera dei deputati (A.C. 2105), ha assorbito altri due disegni di legge sul federalismo fiscale, uno promosso dal Consiglio regionale della Lombardia (ddl n. 316 "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), l'altro d'iniziativa del Partito Democratico (ddl n. 1253 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale"), di cui si è dato conto in questo Dossier. Sono state, inoltre, introdotte modifiche sulla perequazione infrastrutturale e sulle città metropolitane e su Roma capitale.

Come si è detto, numerosi sono stati i correttivi che, in sede di discussione parlamentare, sono stati apportati al testo originario. Fra questi, ad esempio,

l'affermazione del principio della certezza delle risorse e la stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite. Viene ora affermato il concetto dell'integrale finanziamento del normale funzionamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, cioè attraverso i tributi e le entrate proprie, le partecipazioni e le quote del fondo perequativo (art.2, c. 2, l. e)).

Rispetto alla nuova configurazione dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, va poi segnalata la previsione della armonizzazione di tutti i bilanci pubblici e l'introduzione del patto di convergenza. Sono introdotte norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, il livello di ricorso al debito e l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali (art. 17).

Un ulteriore approfondimento e specificazione ha avuto nel testo finale la corretta determinazione dei costi standard delle spese corrispondenti alle funzioni fondamentali. Nel testo approvato è indicata la determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo o fabbisogno effettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni (art.2, c. 2, l. f)).

Allegato 25
Disegno di legge "Delega al Governo in materia di
federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". (A.C. 2105)
Approvato in prima lettura dall'Aula del Senato il 22 gennaio 2009
(pag. 251)

BIBLIOGRAFIA

F. Amatucci e G.C. Di San Luca, *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Totino, Giappicchelli, 2007

Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Aspetti di rilievo costituzionale del Federalismo fiscale*, Servizio Studi, 2008

Camera dei deputati, *Il federalismo fiscale. Esperienze straniere a confronto: (Aggiornamento)*, 2008

A. Chiappetti, *Roma capitale e le città metropolitane*, novembre 2008, in www.federalismi.it

A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, 2008

P. Falasca e C. Lottieri, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008

E. Jorio, *Attuazione del federalismo fiscale per regioni, enti locali, sanità*. Con il commento al disegno di legge delega del 3 agosto 2007, Maggioli, 2007

R. Lanza e F. Spalla, *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, 2008, 1-2, 105

G. Meloni, *Funzioni amministrative e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle Autonomie locali*, Intervento al Seminario della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL), 16 febbraio 2007, Rassegna Astrid n. 7/2007 http://www.astridonline.it/rassegna/13-04-2007/MELONI_Intervento--SSPAL-Carta-autonomie-160207.pdf

Ministero dell'Interno, Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli enti locali, *Lep e perequazione finanziaria*, settembre 2006.

A. Pajno, *Verso la Carta delle autonomie della Repubblica*, in Rassegna Astrid n. 5/2007, http://www.astridonline.it/rassegna/15-03-2007/Pajno_gruppo-semplificazione_06_03-07.pdf

S. Piperno, *Quando la città è metropolitana*, ottobre 2008, www.lavoce.info

A. Piraino (a cura di), *Verso la carta delle autonomie locali: novità, limiti, proposte*, Donzelli, 2007

F. Pizzetti, *Il disegno di legge delega del Governo per la attuazione del Titolo V e la adozione della "Carta delle autonomie locali": riusciremo a uscire dalla "selva oscura" per tornare a "riveder le stelle"?* Rassegna Astrid n. 7/2007, http://www.astridonline.it/rassegna/13-04-2007/Pizzetti_ANCIToscana2.pdf

I. R. Pulli, «*Il Punto*»: *spunti e riflessioni sulla riforma delle Autonomie locali* (n. 43) - Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza online, num. 21-22 del 1-16/11/2008

G. Zampagni, *Il "Codice delle Autonomie"*, Pubblicato nel sito *Il diritto di tutti* - Giuffrè editore, aprile 2007, <http://dirittoditutti.giuffre.it/psixsite/Primo%20Piano/default.aspx?id=1013>

WEBGRAFIA

<http://www.anci.it>
<http://www.uncem.it>
<http://www.upinet.it>
<http://www.legautonomie.it>
<http://www.leautonomie.it>
<http://www.federalismi.it>
<http://dirittoditutti.giuffre.it>
<http://www.astridonline.it>
<http://www.lavoce.info>
<http://www.camera.it>
<http://www.senato.it>

ALLEGATI

ALLEGATO 1

ANDIGEL

Il nuovo Codice delle Autonomie: le funzioni degli enti locali tra competenze dello Stato e ruolo del sistema regionale, 7 ottobre 2008

Viareggio – 7 ottobre 2008

IL NUOVO CODICE DELLE AUTONOMIE: LE FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI TRA COMPETENZE DELLO STATO E RUOLO DEL SISTEMA REGIONALE

Il governo è chiamato a dare finalmente attuazione alla riforma costituzionale che nel 2001, con la modifica del Titolo V della Carta, ha ridisegnato profondamente l'organizzazione della Repubblica. I Direttori generali di Comuni e Province auspicano che nella nuova Legislatura sia quella decisiva per questo traguardo ormai indispensabile per il Paese. Chiediamo un provvedimento che sia profondamente rispettoso della riforma costituzionale e permetta un corretto funzionamento degli Enti.

Dai Direttori generali dell'ANDIGEL un decalogo per la nuova Legislatura:

1. Non disciplinare oltre il dovuto	Il nuovo Testo Unico degli Enti Locali o “Codice delle Autonomie” deve essere una Legge di soli principi. Deve perciò disciplinare le materie tassativamente indicate dalla Costituzione all’art. 117, comma 2, lett. P e cioè le funzioni fondamentali. Non deve aggiungere né togliere funzioni e compiti definiti dalla Costituzione.
2. Non moltiplicare gli Enti	E’ opportuno che il Codice ribadisca che il sistema delle autonomie locali è formato dagli unici organismi previsti sono dalla Costituzione: Province, Comuni, Città metropolitane. Devono quindi essere posti i limiti alla proliferazione di enti e organismi valorizzando al massimo tutti gli strumenti per realizzare accordi tra enti locali.
3. Rispetta l'autonomia degli Enti e conferma la distinzione tra gestione e indirizzo politico.	E’ necessario evitare interpretazioni estensive del concetto di “funzioni fondamentali” che mirino a far rientrare l’organizzazione degli enti locali in una qualsivoglia riserva di legge statale. Ribadire che l’organizzazione degli enti (intesa come modalità complessiva dell’esercizio delle funzioni) e l’ordinamento del personale sono materie attribuite alla potestà statutaria e alla potestà normativa (di natura regolamentare) dei singoli enti.
4. Promuovi l'efficienza e la managerialità della gestione	E’ opportuno garantire che la distinzione tra gestione e indirizzo/controllo è il solo principio inderogabile. Per questo è fondamentale rendere il dirigente pienamente responsabile e responsabilizzato. E’ utile che il Codice rafforzi in sede statutaria e regolamentare le condizioni per una gestione manageriale ed efficiente degli Enti, che ha consentito il superamento delle logiche burocratiche e formalistiche e una forte spinta all’innovazione negli enti che si sono avvalsi di professionalità portatrici di valori e metodologie prima sconosciute.
5. Rafforza gli strumenti di programmazione e	E’ importante rafforzare in sede statutaria e regolamentare ruolo e valenza strategica di strumenti, quali il piano esecutivo di

valutazione	gestione e il piano degli obiettivi, i sistemi di valutazione delle prestazioni che, nei casi in cui sono stati gestiti dalle idonee competenze professionali, hanno consentito un reale cambiamento degli enti con miglioramenti del livello di qualità delle prestazioni direttamente percepiti dalle collettività amministrate.
6. Rivedi profondamente la parte seconda del vecchio TUEL sull'ordinamento finanziario e contabile degli EL	Per quanto riguarda la parte II del TUEL n. 267/2000, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, si rende necessaria una drastica riduzione e riconversione della normativa vigente (120 articoli) sulla base delle seguenti linee: <u>Soltanto principi fondamentali:</u> la nuova normativa dovrà contenere soltanto principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità degli enti locali, lasciando ampi spazi di disciplina all'autonomia regolamentare degli enti stessi. <u>Armonizzazione del bilancio:</u> ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (in primo luogo, bilancio dello Stato e bilancio delle Regioni) dovrà essere previsto un sistema di riclassificazione per permettere il confronto dei bilanci mantenendo ampia autonomia regolamentare all'interno degli enti. <u>Grande semplificazione:</u> dovrà essere dettata una disciplina differenziata degli strumenti di bilancio con grande semplificazione, soprattutto per gli enti locali di minori dimensioni. <u>Le tesorerie sono degli enti locali:</u> andrà previsto il ritorno ad un sistema normale di rapporti tra enti locali e propri tesorieri sulla base del principio dell'autonomia di entrata e di spesa prevista dall'art. 119 della Costituzione. <u>Integrazione dei controlli:</u> occorrerà provvedere al riordino della disciplina dei controlli interni sulla base dei nuovi principi di "collaborazione" e di "impulso" in un rapporto di piena integrazione con il controllo esterno della Corte dei Conti.
7. Unifica e qualifica meglio i luoghi della formazione.	E' il momento di creare un sistema integrato della formazione della dirigenza sotto la responsabilità congiunta delle associazioni rappresentative delle autonomie locali e del Governo valorizzando le professionalità portatrici di innovazione già sperimentata negli enti. Occorre quindi superare la frammentarietà e l'autoreferenzialità delle attuali scuole pubbliche aprendo al mercato la possibilità di fornire servizi formativi al sistema integrato Stato – Autonomie. Occorre inoltre sviluppare un sistema di scambio e mobilità delle migliori professionalità togliendo rigidi limiti e garanzie

	irragionevoli in alcune aree per creare elenchi accessibili e aperti di professionisti disponibili ad aprirsi a nuove esperienze.
8. <i>Promuovi intelligentemente la concorrenza nei servizi locali di pubblica utilità</i>	Il Codice dovrà ribadire/mantenere la gestione dei servizi in economia diretta come possibilità residua (già oggi prevista così nel TUEL). Rivedere il sistema della gestione dei servizi (in attuazione dei principi della concorrenza nei servizi pubblici). Prevedere che l'istituzione diventi un ente con personalità giuridica (con dipendenti propri ecc.), di completa proprietà degli enti pubblici, prevedendo inoltre la compatibilità tra ruolo di assessore e amministratore di istituzione al fine di renderla l'unica possibilità di gestione indiretta con controllo analogo a quello esercitato sui servizi dell'ente.
9. <i>Favorisci la gestione associata dei servizi come scelta ordinaria</i>	Il Codice dovrà favorire ancora di più la gestione associata tra più enti e la relativa organizzazione fino ad indicarla come soluzione ordinaria e automatica per enti fino ad una certa dimensione e lasciare come modalità eccezionale e motivata la gestione a livello di singolo ente. L'istituzione (con personalità giuridica) diventa lo strumento privilegiato per la gestione associata di servizi tra enti.
10. <i>Dai certezza di risorse con l'avvio effettivo del federalismo fiscale</i>	E' fondamentale che il Codice sia l'occasione per promuovere il concreto avvio del federalismo fiscale, il superamento del sistema dei trasferimenti erariali, una compartecipazione dinamica ai grandi tributi erariali e alla ricchezza generata dal territorio, la definizione di meccanismi di perequazione di cui gli enti locali siano compartecipi nella determinazione dei criteri e nella gestione.

Michele Bertola
Presidente ANDIGEL

ALLEGATO 2

Legautonomie, Verso la riforma delle autonomie locali, Ottobre 2008

Verso la riforma delle autonomie locali Orientamenti

31 ottobre 2008

Legautonomie, in rappresentanza dei comuni e delle province associati, ritiene non più eludibile né rinviabile il processo di attuazione del nuovo assetto della Repubblica, come disegnato nelle sue linee fondamentali dalla riforma costituzionale approvata con la L. C. n. 3 del 2001. Il processo dovrà riguardare, mediante interventi normativi caratterizzati, se non da contestualità formale, quanto meno da contestualità politica, tali da garantirne armonica coerenza, sia gli aspetti ordinamentali, sia quelli economico – finanziari, sia quelli istituzionali, ivi compresi quelli che implicano nuova revisione costituzionale.

L'attuazione del processo riformatore deve trovare la sua imprescindibile chiave di volta nel nesso stabilito dal legislatore costituzionale tra riconoscimento di un nucleo di funzioni fondamentali da riconoscere ad ognuno dei livelli istituzionali, riordino delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come previsto dall'art. 118, rafforzamento della capacità decisionale e gestionale di ciascuna istanza attraverso l'allocazione adeguata e razionale delle risorse pubbliche come richiesta dall'art. 119, e la complessiva semplificazione di tutto il sistema delle autonomie e della stessa pubblica amministrazione considerata nel suo insieme; semplificazione che della riforma costituzionale costituisce certamente una delle principali ragioni ispiratrici.

Legautonomie intende ancora una volta sottolineare come tutti gli aspetti fondamentali del processo di attuazione della riforma costituzionale costituiscano altrettante tessere di un unico. Federalismo fiscale e riforma dell'ordinamento non possono che procedere di pari passo giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite, e queste a loro volta vanno legate alle effettive capacità organizzative, strutturali e dimensionali, e dunque realizzative, dei diversi livelli istituzionali, per rispondere alla imprescindibile idoneità che, nelle differenti potenzialità gestionali, misura l'efficacia del sistema delle autonomie a rispondere ai bisogni delle comunità territoriali.

Una prima osservazione riguarda l'intenzione preannunciata dal governo di proporre una pluralità di disegni di legge riguardanti altrettanti temi della riforma ordinamentale: funzioni fondamentali e ordinamento degli enti locali; città metropolitane; piccoli comuni; polizia locale.

- **Ciò, a giudizio di Legautonomie, espone il processo riformatore al rischio più generale di farne perdere la necessaria visione unitaria ed integrata, con un conseguente irrigidimento delle differenze che la divisione in più provvedimenti oggettivamente agevola a discapito dell'integrazione ordinamentale e delle politiche.**

Il punto di partenza per il complessivo riassetto delle funzioni è quello di procedere all'individuazione di quelle fondamentali in attuazione dell'art.117 comma 2 lett.p), con indicazioni di principio rispetto ai criteri per l'individuazione dinamica di quelle proprie e di quelle da attribuire in base ai noti principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione.

Si tratta, in linea di principio, di costruire una ripartizione delle funzioni che obbedisca ad una necessità di chiarezza nel definire "chi fa che cosa" e nello stesso tempo a una sufficiente elasticità da poter consentire un adattamento dell'allocazione stessa delle funzioni alla complessità delle realtà amministrate.

Dalle considerazioni esposte, si ritiene possano trarsi le seguenti indicazioni.

- Le funzioni amministrative spettano in primo luogo al comune, che costituisce il centro del sistema di governo delle comunità. **Al comune vanno attribuite tutte le funzioni riferite al governo di prossimità**, così come si sono andate definendo a partire dalla legge n. 142 del 1990, in particolare con il processo di decentramento amministrativo attuato con D. Lgs. n. 112 del 1998 e i successivi provvedimenti attuativi. Quindi **tutte le funzioni che riguardano il governo del territorio, i servizi alla persona, e lo sviluppo delle comunità, insieme alle funzioni fondamentali di carattere istituzionale.**
- La complessità del sistema delle autonomie, e la presenza di oltre 5.700 comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, obbliga ad intervenire in modo adeguato per sostenere, attraverso un sistema di incentivi ma anche di vincoli, i processi di aggregazione e associazione tra comuni, **affrontando con decisione il tema della obbligatorietà dell'associazionismo, a cui Legautonomie è favorevole, come condizione essenziale per l'esercizio di funzioni fondamentali** che, secondo il principio di adeguatezza, non possono essere svolte su una dimensione eccessivamente ridotta, se non sacrificando la qualità e quantità, e perfino i livelli essenziali, della prestazione di servizi, e dunque la loro efficacia per i cittadini.

Riteniamo, infatti, che l'esperienza dell'associazionismo vada incentivata e consolidata proprio come strumento a disposizione del comune e dal quale promana il processo riformatore stesso. **Condizionare all'effettiva adeguatezza strutturale l'attribuzione di funzioni anche fondamentali è anzi la condizione per costruire un Comune moderno, all'altezza della complessità delle realtà che si vogliono governare, e per trattenere pertanto proprio al livello di maggior prossimità al cittadino l'esercizio di funzioni fondamentali per la collettività.**

In questo contesto è centrale il ruolo delle Regioni ed il rapporto tra normativa statale e regionale. Confermando alle Regioni le funzioni già oggi attribuite dal testo unico dell'ordinamento delle autonomie, in quanto coerenti con il nuovo Titolo V, si può immaginare, in parallelo con quanto proposto sul federalismo fiscale:

- che allo Stato sia demandata, oltre la definizione delle funzioni fondamentali, anche quella dei criteri, delle modalità, dei procedimenti e delle forme ai quali le Regioni devono concretamente attenersi nella loro allocazione agli enti locali, nelle materie di propria competenza, definendo ambiti ottimali, soglie demografiche ed incentivi, attivando a tal fine la concertazione nei Consigli regionali delle autonomie.

Il rilievo che assume l'associazionismo non consente di immaginare modelli istituzionali differenziati da Regione a Regione, né esso può essere rimesso al solo spontaneismo dei Comuni.

- **In questo senso è condivisibile individuare un modello istituzionale unico per territorio nell'Unione dei Comuni e, per le peculiarità che le sono proprie, nelle Comunità montane come scaturite dalla riforma introdotta con la finanziaria per il 2008, ovvero nell'Unione di Comuni Montani, quali riferimenti per la gestione associata di funzioni e servizi comunali.**
- **L'esercizio unitario di funzioni di area vasta, espressamente contemplate, devono essere svolte, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza, dalle province,** insieme con i compiti di coordinamento e di gestione dei servizi a rete: in questo senso, non solo la riforma dovrà sanzionare la fine di un dibattito poco utile sulla pretesa della loro soppressione, ma anche un ulteriore momento del processo del loro rafforzamento (mai peraltro cessato nella realtà concreta di questi anni): **in questo quadro si auspica anche il superamento, ispirato al principio di unicità, che della differenziazione e della semplificazione istituzionale costituisce la manifestazione concreta, della generica elencazione di materie dell'attuale art. 19 del TUEL, da attuare con l'attribuzione di vere funzioni amministrative, ivi comprese le tante attualmente gestite dalle regioni e da enti dipendenti o strumentali delle regioni, in un contesto di una più razionale e coerente distribuzione di funzioni e risorse.**
- La istituzione delle città metropolitane resta un nodo ancora oggi irrisolto. La norma costituzionale resta però un vincolo non solo formale, ma al contrario l'indicazione di una soluzione per affrontare e risolvere nel modo più adeguato un tema non eludibile, e dunque cogente, per l'importanza strategica che le conurbazioni hanno assunto, concentrandosi in esse, oltre ad una rilevante parte della popolazione, anche le più importanti funzioni economiche e sociali per lo sviluppo e la crescita, come quelle relativa alla mobilità, alle telecomunicazioni, alla ricerca e alla conoscenza, alla salute, alla finanza. E' dunque necessario porre mano all'attuazione del dettato costituzionale, incentivando i processi di costituzione delle città metropolitane e procedendo alla individuazione di percorsi anche differenziati. **Le modalità previste nel ddl del precedente Governo possono essere riproposte rafforzando le intese con le Regioni interessate e mantenendo aperte le opzioni tra modello strutturale - la costituzione della città metropolitana - e quello funzionale, che affida alla gestione associata di funzioni e servizi la governance dell'area metropolitana.**

Legautonomie ritiene che quest'ultimo percorso sia più realistico e consenta la costruzione di politiche di scala metropolitana, obiettivo prioritario, senza porre in discussione i livelli istituzionali esistenti e senza attardarsi su farraginosi meccanismi di perimetrazione, scomposizioni e ricomposizioni territoriali, e defatiganti vincoli a volte insormontabili di contiguità territoriale tra i comuni.

Il modello funzionale può inoltre costituire, attraverso la necessaria cooperazione istituzionale che esso comporta e sulla base delle esperienze prodotte, le premesse per un approccio finale e condiviso al modello strutturale. Fermo restando che possono essere incentivate anche

finanziariamente le gestioni associate, **è solo all'adozione della forma strutturale che andrebbe subordinato il conferimento alle città metropolitane di specifici tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate agli altri comuni, come previsto dal ddl delega sul federalismo fiscale.**

- Se Le funzioni fondamentali possono essere individuate in quelle relative all'organizzazione e alla gestione dell'ente e in quelle che afferiscono ai compiti essenziali per il benessere della collettività amministrata; le funzioni proprie sono quelle storicamente svolte dall'ente: esse dovrebbero essere definite **funzioni in prevalenza libere, da demandare alla esclusiva responsabilità e scelta degli enti locali.** Si tratta di funzioni- attività non riconducibili ad altri soggetti dell'ordinamento, che l'ente decide di svolgere per il benessere dei cittadini amministrati. Legautonomie ritiene che questa libera scelta dell'ente di assumere obiettivi e funzioni a vantaggio del territorio deve trovare il proprio limite principale solo nella responsabilità degli amministratori di fronte ai cittadini elettori. **Il solo vincolo, o limite, alla auto-determinazione, va ricercato e individuato nella sostenibilità finanziaria e nella adeguata valutazione di costi e benefici.**

Nell'ambito della riorganizzazione della distribuzione delle funzioni amministrative, saranno anche individuate le funzioni che Stato e Regioni, ciascuna istituzione per le proprie rispettive competenze, dovranno conferire alle autonomie locali, coerentemente con i principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, salvo che la necessità del loro esercizio unitario faccia ricadere la scelta sulla regione o sullo stato.

Da questo punto di vista, va pur detto che questa importante riforma per la modernizzazione del sistema paese, avendo lo scopo di ridefinire, in una logica di leale collaborazione istituzionale finalizzata a garantire i più alti livelli di efficacia amministrativa per il benessere dei cittadini, la migliore ripartizione di tutte le funzioni di governo tra stato autonomie e regioni, non dovrà né potrà perpetuare gli aspetti negativi dei reciproci rapporti tra le istituzioni, come tradizionalmente configurati e praticati, dovendo anzi indicare condizioni e percorsi idonei per il loro superamento.

In questa prospettiva, possono trovare riconoscimento, accanto al ruolo storicamente certo e programmaticamente ineliminabile del comune in quanto tale, e dunque anche dei piccoli comuni, anche il rafforzamento ed una nuova qualità delle potestà regionali in rapporto alle autonomie locali, incentrati sul ruolo delle regioni come punto di snodo fondamentale nella regolazione di funzioni e risorse, e di verifica di compatibilità sul loro uso.

- La costruzione di un ordinamento basato sui principi della leale collaborazione richiede inoltre di procedere ad una adeguata e complessiva revisione del sistema dei raccordi istituzionali attraverso **la riforma del sistema delle Conferenze, prevedendo un unico organo di concertazione a sua volta articolato in due sessioni** (per le sole regioni e per gli enti locali) e la rivisitazione dei Consigli delle autonomie e delle Conferenze regione - enti locali: revisione che non solo è necessaria per rafforzare le istanze nelle quali opera concretamente la cooperazione tra istituzioni, ma che – attraverso un salto di qualità della cooperazione – consenta di attuare nelle forme possibili a costituzione invariata un raccordo efficace: il modo più costruttivo, da accompagnare con l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, per preparare la modifica del profilo costituzionale della seconda camera.

- Il processo di decentramento amministrativo attraverso il conferimento agli enti locali e alle regioni di funzioni attualmente statali in ottemperanza all'art. 118, dovrà essere accompagnata anche dalla definitiva riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello stato, **individuando negli Uffici territoriali di Governo la sede unitaria di snodo tra le residue funzioni statali e i governi locali.**
- Legautonomie intende sottolineare la necessità di intervenire per ridefinirne in positivo la funzione, sul ruolo dei Consigli. I consigli comunali e provinciali sono i luoghi che garantiscono ed alimentano la partecipazione democratica alla vita della comunità. L'esigenza della ridefinizione dei compiti di controllo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione da parte dei consigli, attraverso una ragionata manutenzione dell'art. 42 del TUEL, va accompagnata dal potenziamento degli strumenti idonei per lo svolgimento delle loro funzioni.
- Nell'ambito della incompressibile autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, garantita dalla Costituzione, va ribadita la distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione e amministrazione, con la connessa responsabilizzazione della dirigenza. Legautonomie vuole anche confermare l'esperienza positiva dei **direttori generali** come figure manageriali che svolgono funzioni di direzione amministrativa, da tenere **distinte da quelle di garanzia di legittimità dell'azione amministrativa, che vanno valorizzate e mantenute in capo alla figura del segretario comunale.**
- La rilevanza, costituzionale e concreta, della montagna, con l'intreccio determinato dalla vastità del territorio nazionale montano amministrato da piccoli comuni, suggerisce di consolidare il processo in atto di riorganizzazione delle comunità montane, strumento che presenta una indiscussa vitalità, anche al fine di assicurare alle collettività interessate strumenti adeguati e razionalmente dimensionati per l'esercizio in forma associata di funzioni amministrative comunali.
- Nelle sedi istituzionali di discussione e decisione sulle forme della cooperazione istituzionale, da rivedere e rafforzare, dovrà trovare svolgimento e concreta iniziativa l'esigenza di rimeditare l'approccio e l'esperienza delle regioni in ordine all'esercizio di funzioni amministrative, sovente esorbitante: un processo reso tanto più necessario, in quanto logicamente connesso al potenziamento del ruolo delle regioni nella programmazione e nel coordinamento delle iniziative, delle attività e delle funzioni amministrative che fanno capo agli enti locali che si trovano nei loro territori.
- Un'ultima notazione riguarda l'abolizione del divieto del terzo mandato a Sindaco. Legautonomie ritiene che occorra dare in tempi stretti una definitiva risposta su una questione che si trascina da troppo tempo e che riguarda migliaia di amministratori locali. Legautonomie ritiene però che il divieto a un terzo mandato consecutivo vada mantenuto e che esso rappresenti un contrappeso all'elezione diretta dei Sindaci e Presidenti di Provincia. **Ciò che andrebbe rivisto è semmai il regime delle incompatibilità che presenta molte incongruenze. Legautonomie riconosce tuttavia che esiste una specificità che riguarda i comuni più piccoli (3000 abitanti) e per i quali può essere condivisibile una modifica della norma** che preveda un vincolo oltre il terzo mandato.

ALLEGATO 3

Schema di disegno di legge. Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie", 25 novembre 2008

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie"

Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge reca, principalmente la delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie", riprendendo in parte il contenuto di una iniziativa governativa presentata nel corso della XV legislatura (A.S. n. 1764).

Esso costituisce un impegno fondamentale per dare attuazione ai principi costituzionali e per giungere ad un codice chiaro e coordinato delle disposizioni riguardanti il sistema delle autonomie.

Si tratta di un disegno di legge che consta di quattro articoli.

L'articolo 1 riguarda la delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali.

L'articolo 2 stabilisce le modalità e le regole per l'adozione della "Carta delle autonomie".

L'articolo 3 costituisce la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 4 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Principi e criteri direttivi della delega

Nell'esercizio della delega, il Governo si dovrà attenere ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) garantire il rispetto delle competenze legislative;
- b) assicurare la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni e delle province;
- c) indicare i principi sulle forme associative, avendo cura alla razionalizzazione, alla semplificazione e al contenimento dei costi dell'esercizio associato delle funzioni.

I principi sono esplicitati al comma 4 dell'articolo 1, il cui alinea descrive finalisticamente il principio ispiratore della futura disciplina concernente gli organi di governo ossia la semplificazione della rappresentanza territoriale locale.

La lettera a) del comma 4 si articola in tre parti ciascuna delle quali contiene i principi e criteri direttivi per la disciplina completa dei tre organi di governo comuni a tutti gli enti locali. Nella descrizione dei caratteri che connotano gli organi si può riconoscere il consiglio comunale o provinciale al n. 1), il sindaco o presidente della provincia al n. 2) e la giunta comunale o provinciale al n. 3).

Nella lettera b) del comma 4, sono indicati i principi e criteri per la disciplina della funzionalità degli organi sia individuali che collegiali. La formulazione ampia della lettera b) consente di ricomprendere tutte le cause di cessazione dalla carica per ragioni diverse da quella della scadenza del mandato (dimissioni, decadenza, decesso, impedimento, ecc.) e quelle che impediscono il regolare funzionamento dell'organo (riduzione dell'organo per dimissioni *ultra dimidium* o per impossibilità di surrogare la metà dei componenti, o per dimissioni, impedimento, rimozione decadenza o decesso dell'organo monocratico), sia quando tali ragioni siano connesse alla composizione, sia quando dipendano da crisi di natura politica (mozione di sfiducia, mancata approvazione del bilancio) o da gravi violazioni della legalità (rimozione e sospensione degli amministratori, scioglimento del consiglio per atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico).

Con la lettera c), si prevede l'estensione della futura disciplina relativa alla funzionalità degli organi anche agli organi di governo delle forme associative e degli altri enti locali, tenuto conto degli interessi statali implicati dalla competenza legislativa esclusiva nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

Il disegno di legge intende mantenere e rafforzare la funzione statale di controllo sugli organi degli enti locali infiltrati o condizionati dalle associazioni di tipo mafioso. Per questo motivo, i criteri ed i principi indicati alle lettere d) ed e) consentiranno di dettare una disciplina che incidendo anche sulle aziende speciali e sulle società partecipate in tutto o in parte dagli enti locali potrà esplicare un'azione più efficace e penetrante dello Stato nel contrasto delle associazioni malavitose.

Anche il regime delle incandidabilità, delle ineleggibilità e delle incompatibilità degli amministratori locali non può che essere attentamente rivisto alla luce del pluralismo paritario espresso dall'articolo 114, primo comma, della Costituzione. I criteri indicati alla lettera f) del comma 4 consentono al legislatore delegato non solo

di mantenere le fattispecie vigenti ma di metterlo in asse con il nuovo ruolo che gli enti locali rivestono nel quadro della riforma costituzionale del 2001.

La materia relativa agli organi di governo importa anche la considerazione e la conseguente disciplina dello *status* degli stessi. La lettera *g)* del comma 4, nel richiamare i due principi costituzionali (articolo 51, terzo comma, della Costituzione) del tempo necessario e della conservazione del posto di lavoro, aggiunge un principio, quello della correlazione tra entità dei compensi e condizione economico-finanziaria dell'ente locale, fortemente innovativo che, nella fase di attuazione della delega potrà essere sviluppato nella direzione di premiare gli amministratori più attenti e responsabili nella gestione delle risorse, non solo finanziarie, degli enti, nel quadro di regole e procedure di verifica dei risultati amministrativi e finanziari che saranno poste ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Nella stessa finalità di accrescere la qualità dell'azione di governo degli organi dell'ente locale si iscrive anche il principio indicato alla lettera *h)*, che prefigura un sistema integrato di garanzie e di controlli interni, espressione dell'autonomia dell'ente, che potranno riferirsi, in funzione collaborativa, anche all'esterno ma sempre in relazione agli obiettivi di conseguire un migliore andamento generale, un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa ed una costante imparzialità nelle scelte politiche. Funzione dei controlli, inoltre, dovrà, innovativamente essere anche l'adeguatezza organizzativa, da misurarsi con strumenti e procedure proprie delle aziende private ma introdotti e sperimentati da tempo anche nelle amministrazioni pubbliche.

Nel quadro di una valorizzazione e promozione degli strumenti di partecipazione dei cittadini, di rafforzamento della democrazia sostanziale delle comunità territoriali e di condivisione delle scelte politiche non soltanto all'interno dell'ente, ma tra enti diversi o di diverso livello, è stato previsto, alla lettera *i)*, un principio che consenta al legislatore delegato di approntare tutti gli strumenti di concertazione, condivisione e raccordo idonei a prevenire il contenzioso sulle competenze, sull'esercizio delle funzioni e sulla gestione dei servizi che sempre più frequentemente ostacolano le decisioni ed impediscono, dati i tempi della giustizia, la soddisfazione di esigenze essenziali per i cittadini. Agli stessi obiettivi, inoltre, rispondono anche i principi di cui alle lettere *m)* e *n)* che tendono a garantire, rispettivamente dall'interno dell'ente e dall'esterno, l'effettività dei principi di partecipazione, democrazia, trasparenza e legalità dell'azione degli organi di governo, autorizzando, in caso di gravi violazioni o

inadempimenti, poteri sostitutivi intesi a ripristinare, nel rispetto del principio del contraddittorio e valorizzando la potestà normativa degli enti, la legalità.

Con i principi indicati alla lettera l) del comma 4 si intendono rafforzare le esigenze della semplificazione delle istituzioni locali, impedendo la proliferazione di nuovi organi e quindi anche la moltiplicazione delle spese connesse, e le esigenze di semplificare l'azione di governo dei comuni minori adattando i vincoli, le regole e le procedure comuni a tutti gli enti, alle loro caratteristiche organizzative ed alle minori risorse economiche e strumentali.

Le dinamiche della finanza pubblica degli ultimi anni, con le crescenti necessità di ridurre le spese da un lato e le accresciute esigenze per gli enti locali di erogare servizi e prestazioni in modo più efficiente ed economico, hanno determinato un diffuso fenomeno di esternalizzazione di servizi e compiti, spesso perseguito attraverso la costituzione di apposite società di capitali interamente o prevalentemente partecipate dagli enti locali. L'ambito civilistico delle regole che caratterizzano il comportamento di detti soggetti ed i risultati conseguiti in molti casi in termini di profitto e di minore spesa per gli enti hanno incentivato la nascita di società o la trasformazione di società esistenti che accanto alle finalità pubbliche hanno inserito nel loro oggetto sociale finalità estranee o non direttamente connesse con l'esercizio delle funzioni e dei compiti propri dell'ente locale finendo così per perseguire obiettivi che poco o nulla hanno in comune con gli interessi delle comunità amministrate. L'organizzazione ed i bilanci degli indicati soggetti, inoltre, non sono collegati a quelli dell'ente partecipante al cui controllo sfuggono completamente. Le conseguenze cui porta un fenomeno in costante crescita come quello indicato, possono essere estremamente negative per l'ente, per le comunità locali e per lo stesso Stato. Con il principio descritto alla lettera o) si vuole limitare il ricorso alla costituzione da parte degli enti locali di società di capitali per il perseguimento di scopi che abbiano scarsa attinenza ai bisogni dei cittadini e si vuole altresì conferire al legislatore delegato la possibilità di intervenire sulla composizione degli organi di amministrazione delle società in funzione di una loro semplificazione e razionalizzazione che possa portare ad una maggiore efficienza e ad una riduzione degli oneri per il loro funzionamento.

I principi di cui alle lettere q) e seguenti del comma 4 dell'articolo 1 del disegno di delega forniscono indirizzi per una nuova ed aggiornata riformulazione della disciplina inerente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

L'intento è quello di ridisegnare l'intera disciplina operando verso due direttrici: da una parte prevedere una normativa che tenga conto delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, dall'altra adeguare la normativa sia alle esigenze di semplificazione che sono emerse nell'applicazione dell'attuale sistema, sia alle necessità emergenti nella gestione contabile e finanziaria degli enti locali.

Il principio di cui alla lettera *q*) indirizza l'attività normativa verso una riformulazione della struttura del sistema di bilancio, anche consolidato, che permetta sia una lettura uniforme dei documenti sull'intero territorio nazionale, sia un'armonizzazione con i sistemi di bilancio dello Stato e delle regioni.

Il successivo principio di cui alla lettera *r*) fa riferimento ad una disciplina che garantisca una sana e corretta gestione finanziaria ed è completato alla lettera *s*) della previsione di misure di responsabilità riconducibili alla opportunità di affermare principi di etica pubblica e professionale e di imporre pratiche virtuose.

Quindi, viene fissato il principio relativo all'organo di revisione, già attualmente esistente, preposto ad un controllo dell'attività gestionale dell'ente in funzione di collaborazione con l'organo consiliare.

Si pone, in sostanza, l'esigenza di riformulare una normativa relativa all'indebitamento che tenga conto di tutte le novità del settore ed una disciplina del servizio di tesoreria adeguata alle attuali esigenze.

E' prevista la redazione di una disciplina per il risanamento dei comuni e delle province in stato di dissesto finanziario. Attualmente il risanamento degli enti locali dissestati è regolato dagli articoli da 244 a 269 del TUEL. La procedura così prevista, secondo l'intento dei principi di delega, necessita di una completa rivisitazione sia per adeguarla ai nuovi principi costituzionali, in ordine al divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, sia per semplificare e per impostare in maniera consona le procedure per un rapido e certo risanamento.

Il principio di cui alla lettera *v*) è stato inserito considerando l'opportunità di enucleare appositamente quei principi di organizzazione degli uffici pubblici e di rapporto di impiego che, pur essendo presenti e ben riconoscibili nell'ordinamento positivo, non hanno impedito agli enti locali di sviluppare una normazione ed una prassi spesso contrastanti con detti principi con particolare riguardo per l'accesso agli uffici e la progressione nelle qualifiche. E' stato incluso un criterio di delega concernente la previsione di una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario

dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (lettera z)) è una delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione. Sulla materia, pertanto, lo Stato è autorizzato a produrre direttamente una normativa di rango primario e secondario. Il criterio serva a dare sostanza a tutte quelle forme di cooperazione e collaborazione funzionale e strutturale tra enti locali, regioni e Stato che necessitano di una rete informativa capillare ed omogenea per funzionare correttamente.

Infine, alla lettera aa), si prevede principalmente di recepire le novità introdotte dalla legislazione finanziaria in materia di soppressione o di accorpamento degli enti intermedi con il conseguente conferimento agli enti territoriali.

La delega va esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge delegante (articolo 1, comma 1).

Può essere esercitata con uno o più decreti legislativi.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati ai commi 1 e 2, disposizioni integrative e correttive (articolo 1, comma 5).

*Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione
della Carta delle autonomie locali*

L'articolo 2 contiene la clausola di cedevolezza, una disposizione per l'abrogazione, nelle materie di competenza legislativa dello stato, delle norme TUEL incompatibili con la nuova disciplina e una delega per la raccolta in un unico testo normativo – denominato: "Carta delle autonomie locali" – delle disposizioni o degli atti aventi fonte di legge in materia di enti locali.

Relazione tecnica

Il sistema delineato è a spesa invariata e viene attuato senza far derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (articolo 3).

DISEGNO DI LEGGE**Articolo 1**

(Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a prevedere una disciplina degli organi di governo e degli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato, nonché individuare, in attuazione del titolo V della Costituzione, principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e 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 trenta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi; qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

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

- a) garantire il rispetto delle competenze legislative;
- b) assicurare la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni e delle province, in relazione all'organizzazione, allo svolgimento e alla gestione delle loro funzioni;
- c) indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi dell'esercizio associato delle funzioni, tenendo presente il criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo, altresì, conto delle peculiarità dei piccoli comuni e dei territori montani.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si ispira al principio della semplificazione della rappresentanza territoriale locale e si attiene ai seguenti criteri e indirizzi:

a) prevedere che ogni comune e provincia abbia 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 relazione alla dimensione demografica dell'ente, con quello del contenimento della spesa pubblica, dotata di autonomia organizzativa e funzionale, con funzioni di indirizzo, controllo politico e amministrativo e con competenze limitate agli atti fondamentali dell'ente;

2) un organo monocratico, eletto direttamente, con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di presidenza dell'organo esecutivo e dell'assemblea elettiva nei comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, salva diversa previsione statutaria, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi; nei comuni, tale sovrintendenza si estende all'espletamento dei servizi di competenza statale e ai poteri di ordinanza al fine di salvaguardare la salute, l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;

3) un organo collegiale esecutivo, composto da un numero di membri proporzionale rispetto all'organo assembleare, nominati dall'organo monocratico su base fiduciaria anche al di fuori dei componenti dell'assemblea, con compiti di proposta ed impulso nei confronti dell'assemblea elettiva e di resoconto sulla propria attività, di collaborazione con l'organo monocratico e competenza generale in ordine all'adozione di tutti gli atti non riservati ad altri organi e con competenza esclusiva in ordine all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) prevedere strumenti di salvaguardia delle esigenze di funzionalità degli organi sia individuali che collegiali dei comuni e delle province con la definizione delle fattispecie di cessazione dalle cariche elettive per cause diverse dalla scadenza naturale del mandato; individuare gli strumenti di garanzia nel rispetto dei principi di responsabilità politica e amministrativa degli organi di governo nelle ipotesi di violazione dell'ordinamento;

c) prevedere che gli strumenti di cui alla lettera b) trovino applicazione anche nei confronti degli organi di governo degli altri enti locali e delle forme associative;

d) mantenere ferme le misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso negli organi e negli apparati degli enti locali, degli organi di decentramento comunale, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e delle aziende speciali dei comuni e dalle province;

e) estendere le misure di contrasto di cui alla lettera d) agli organi delle società partecipate interamente o in modo prevalente dai comuni e dalle province per l'esercizio di servizi pubblici locali;

f) disciplinare i diritti di elettorato passivo alle cariche di governo dei comuni e delle province, mantenendo ferme le disposizioni in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione e prevedendo la sussistenza:

1) di cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

2) di cause di incompatibilità in caso di conflitto tra le funzioni svolte dagli amministratori locali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il libero espletamento della carica elettiva, ovvero la separazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione e quelle di gestione;

g) definire lo status degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione, mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;

h) disciplinare un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa;

i) prevedere strumenti di conciliazione preventiva del contenzioso tra gli enti locali e tra questi e le amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici, individuandone a tale fine le sedi istituzionali, le procedure e le garanzie, anche di partecipazione;

l) prevedere che le forme associative tra gli enti locali assicurino una semplificazione strutturale ed organizzativa con organi composti esclusivamente da amministratori locali eletti;

m) prevedere strumenti di partecipazione popolare in forma singola e associata ai processi decisionali amministrativi e di governo degli enti locali, a garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e in attuazione del principio di democraticità, prevedendo, altresì, strumenti di autocorrezione, di conciliazione e di garanzia delle situazioni soggettive dei singoli;

n) disciplinare, anche a garanzia della legittimità degli atti, i presupposti sostanziali e procedurali dell'esercizio, negli ambiti di competenza statale, di poteri sostitutivi in caso di omissione o ritardo da parte degli enti locali, di atti obbligatori per legge, prevedendone l'esercizio da parte del Governo o sulla base di una sua decisione, apprestando congrue garanzie procedimentali, in conformità al principio di leale collaborazione;

o) stabilire criteri in materia di costituzione e partecipazione dei comuni, delle province e degli altri enti locali, a società di capitale, al fine di limitarne il ricorso a quelle il cui l'oggetto sociale sia esclusivamente finalizzato alla prestazione diretta di servizi a favore dei cittadini, ovvero alla erogazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni dell'ente, fissando anche criteri generali per la composizione degli organi societari;

p) definire i principi del sistema e della struttura del bilancio di previsione, del bilancio consolidato e del rendiconto della gestione degli enti locali, in modo da garantire in tutto il territorio la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie ed il consolidamento dei conti pubblici, nonché di favorire la redazione di bilanci sociali e partecipati, tenuto conto della necessaria armonizzazione con i sistemi contabili dello Stato e delle regioni;

q) definire i principi diretti a garantire la corretta gestione delle entrate e delle spese e l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali, nonché i principi in materia di competenza degli organi di governo dell'ente locale alla istituzione, ordinamento e determinazione delle aliquote dei tributi e alla disciplina delle tariffe dei servizi pubblici, con misure derogatorie nei caso in cui vengano attivati controlli sostitutivi; definire i principi diretti ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, attraverso indicatori per la verifica della sussistenza o meno di condizioni di deficit strutturale;

r) definire i principi in materia di revisione economico-finanziaria, evidenziando la primaria funzione di collaborazione con gli organi dell'ente e le responsabilità, prevedendo una differenziazione per classi demografiche;

s) prevedere nei confronti degli amministratori degli enti locali, dei dirigenti, dei dipendenti, dei collaboratori esterni e dei revisori dei conti, coinvolti in accertati squilibri di bilancio degli enti locali, misure incidenti anche sullo *status* di amministratore pubblico, sui rapporti di lavoro e di collaborazione, nonché sugli incarichi presso l'ente;

t) definire, i principi in materia di indebitamento degli enti locali, di affidamento e svolgimento del servizio di tesoreria;

u) prevedere una disciplina del risanamento di province e comuni in stato di dissesto finanziario che garantisca in tempi brevi il ripristino della normale funzionalità dell'ente locale attraverso procedure semplificate per la rilevazione ed estinzione dei debiti che tenga conto dei seguenti criteri:

1) affidare ad un organo di nomina statale la gestione del risanamento;

2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento; prevedere una rapida rilevazione della massa passiva; prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria; limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;

3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la definizione e la estinzione delle passività;

4) vincolare gli enti locali dissestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della dotazione organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;

5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

v) individuare i principi in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche amministrazioni ai quali si adeguano, tenuto conto delle rispettive peculiarità, gli ordinamenti dei comuni, delle province e degli altri enti locali; prevedere una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione;

z) prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo standard, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale; prevedere strumenti di integrazione nel sistema informativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322, e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

aa) prevedere, nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica, la soppressione o l'accorpamento, da parte dello Stato e delle regioni secondo la rispettiva competenza legislativa, degli enti intermedi, agenzie od organismi comunque denominati titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni fondamentali allocate ai comuni, alle province e alle città metropolitane secondo criteri di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

5. Entro sei mesi dalla data di 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.

6. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, é abrogato.

Articolo 2

(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per la adozione della "Carta delle autonomie locali")

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le altre fonti primarie statali, incompatibili con la nuova disciplina. Le disposizioni in materia di enti locali restano in vigore se non esplicitamente abrogate.
2. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali.
3. Entro il 30 giugno 2012 al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un Codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali, il Governo è delegato ad adottare su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, un decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali", con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) coordinamento formale, terminologico e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella legislazione statale, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;
 - b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recepite nel codice e nelle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.
4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è emanato sentito il Consiglio di Stato, che deve rendere il parere entro trenta giorni, e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che sono resi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta; qualora il

termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

5. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Articolo 3
(*Norma finanziaria*)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 4
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

ALLEGATO 4

Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Delega per la "Carta delle Autonomie", 18 dicembre 2008



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI UPI

DELEGA PER LA “CARTA DELLE AUTONOMIE”

Roma, 18 dicembre 2008

La “*Delega per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del titolo V della Costituzione e l’adozione della Carta delle autonomie locali*” deriva dalla necessità di una complessiva revisione delle disposizioni di legge statale in materia di enti locali, in primo luogo quelle del TU enti locali (D. Lgs. 267/00), a seguito dell’entrata in vigore del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione.

Il testo presentato riprende in gran parte le disposizioni contenute nel “AS 1464” della precedente legislatura e pone il tema di un complessivo processo di riordino a valle dei provvedimenti attuativi delle deleghe per arrivare ad una nuova “*Carta delle autonomie locali*” rispettosa dei nuovi principi costituzionali.

Rispetto al provvedimento si evidenziano le seguenti criticità:

- la previsione, nell’art. 1, comma 4, lettera aa), di una disposizione per la soppressione e per l’accorpamento di strutture e organismi vari statali e regionali che, a nostro avviso, appare al di fuori dell’ambito di intervento del provvedimento e che potrebbe essere più opportunamente collocata nella delega sulle funzioni fondamentali;
- la previsione di una delega sugli organi senza che sia affrontato espressamente il tema dell’equilibrio dei poteri tra gli organi esecutivi e l’organo consiliare e quello dell’eliminazione del limite di mandato per i Sindaci e i Presidenti di Provincia;
- la previsione di una funzione apicale negli enti locali a salvaguardia della distinzione tra politica e amministrazione senza una contestuale revisione del sistema di formazione dei segretari e dei dirigenti degli enti locali attraverso una profonda riforma dell’Agenzia per la gestione dell’Albo dei segretari comunali e provinciali e della SSPAL;
- la previsione di principi e criteri di delega per la revisione dell’ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che dovrebbe essere preceduta e strettamente coordinata con l’individuazione di principi generali di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei principi contabili in attuazione del federalismo fiscale;
- la mancanza di un principio che espliciti le funzioni di rappresentanza istituzionale delle associazioni degli enti locali.

EMENDAMENTI

All'art. 1, comma 3, let. a) sostituire la lettera con la seguente **“razionalizzare le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali, adeguandole al quadro costituzionale e ai principi di semplificazione, di contenimento dei costi, di efficienza dell'azione amministrativa e dell'attività degli organi”**;

All'art. 1, comma 3, let. b) aggiungere alla fine del comma le seguenti parole **“, anche mediante la previsione del necessario adeguamento degli statuti e dei regolamenti comunali e provinciali alle nuove disposizioni costituzionali.”**;

All'art.1, comma 3, let. c) riformulare l'intera lettera nel seguente modo: **“prevedere la semplificazione della gestione associata delle funzioni comunali, sulla base del modello dell'Unione di comuni, al fine di evitare sovrapposizioni di enti e competenze;”**

All'art. 1, comma 3, dopo la let. c) aggiungere la seguente lettera:

“d) indicare i principi sulle forme associative per garantire adeguatezza nell'amministrazione dei territori e nello svolgimento di funzioni e servizi, nonché per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi dell'esercizio associato delle funzioni, disciplinando le forme di collaborazione tra i piccoli comuni e le province in attuazione del principio di sussidiarietà”;

e) dettare una disciplina differenziata per i Comuni con popolazione pari a 5 mila abitanti, al fine di agevolarne l'azione di governo con misure di semplificazione strutturali, procedurali ed organizzative correlate alle minori dotazioni di risorse”;

All'art. 1, comma 4, let. a):

alla fine del punto 1) aggiungere le seguenti parole **“definendo con chiarezza quali siano gli atti fondamentali e garantendo un equilibrio dei poteri fra l'assemblea e gli altri organi di governo”**;

al punto 2) dopo le parole “eletto direttamente” aggiungere le parole **“senza limitazione dei mandati”**.

All'art. 1, comma 4, lettera h) dopo la parola “legittimità” inserire le seguenti **“il controllo dei risultati e la verifica delle prestazioni, l'introduzione di parametri e criteri per favorire il confronto tra gli enti,”**.

All'art. 1, comma 4, lettera o) sostituire le parole “limitarne ... organi societari” attraverso le parole seguenti: **“rendere più trasparente il rapporto tra l'amministrazione e la società partecipata attraverso l'utilizzo dei contratti di servizio e delle carte di servizio e di specificare meglio le funzioni di indirizzo e di controllo da parte dei consigli comunali e provinciali”**.

All'art. 1, comma 4, lettera p) alla fine della lettera aggiungere le seguenti parole **“e dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei sistemi contabili in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”**.

All'art. 1, comma 4, dopo la lettera v) inserire la seguente:

“x) prevedere la revisione e la semplificazione amministrativa dell'ordinamento dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale al fine di assicurare la piena autonomia istituzionale, organizzativa, funzionale e contabile dell'Agenzia, quale ente strumentale di natura associativa degli enti locali, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, prevedendo che il relativo ordinamento e finanziamento sia ricondotto nella competenza esclusiva delle autonomie locali.”

All'art. 1, comma 4, dopo la lettera z alla fine della lettera aggiungere le seguenti parole **“, semplificando il sistema di comunicazioni e gli adempimenti informativi degli enti locali verso le amministrazioni centrali”**.

Art. 1, comma 4, sostituire la lettera aa) con la seguente lettera: **“prevedere la revisione della disciplina riguardante le Associazioni degli enti locali, attribuendo la funzione di rappresentanza istituzionale in via esclusiva alle associazioni maggiormente rappresentative dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, al fine di rafforzare la rappresentatività degli enti locali e di migliorare il raccordo con gli altri livelli istituzionali, in attuazione del principio di leale collaborazione”**.

ALLEGATO 5

Schema disegno di legge. Delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali, 25 novembre 2008

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali

Relazione illustrativa

Con il presente disegno di legge è conferita la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione, relativamente all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, riprendendo in parte il contenuto di una iniziativa governativa presentata nel corso della XV legislatura (A.S. n. 1764).

Si tratta di un disegno di legge che consta di due articoli.

L'articolo 1 conferisce la delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni e province.

Nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delega, il Governo, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva riconosciuta in tale materia allo Stato ex articolo 117 della Costituzione, adotta uno o più decreti legislativi, individuando, per ciascun livello di governo territoriale, la titolarità di un insieme di funzioni fondamentali che, in base al criterio direttivo indicato al comma 3, lett. *b*), sono connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente.

Il legislatore delegato deve, quindi, individuare per ciascun ente le funzioni essenziali ed imprescindibili con riferimento, da un lato, alla categoria delle funzioni ordinamentali, quelle cioè inerenti l'esistenza e l'organizzazione dell'ente, e, dall'altro, alla categoria delle funzioni amministrative e gestionali connesse, quindi, al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

L'intervento legislativo delegato deve garantire il rispetto delle competenze legislative statali e regionali, nonché dell'autonomia e delle competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione. Tale principio direttivo, indicato al comma 3, lett. *a*), delinea pertanto un sistema nel quale:

a) l'individuazione delle funzioni fondamentali è affidata al legislatore statale che procede in maniera trasversale rispetto agli ambiti di competenza legislativa di cui all'articolo 117, secondo, terzo e quarto comma, della Costituzione;

b) la disciplina legislativa delle funzioni resta in capo allo Stato o alla Regione sulla base della collocazione della relativa materia nei diversi ambiti di competenza legislativa ex articolo 117 Costituzione;

c) il legislatore statale o regionale nel disciplinare le funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province, assicurano il rispetto degli spazi di autonomia normativa locale relativi all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

L'articolo 2 reca la norma finanziaria, mentre l'articolo 3 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

La delega detta i seguenti ulteriori parametri generali per la individuazione delle funzioni fondamentali:

1. considerare le funzioni storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e adeguatezza (articolo 1, comma 3, lettera e));
2. considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come enti di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta (articolo 1, comma 3, lettera e));
3. considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano (articolo 1, comma 3, lettera e));
4. prevedere criteri per l'ottimale gestione delle funzioni fondamentali anche attraverso l'esercizio in forma associata (articolo 1, comma 3, lett. c));
5. prevedere la possibilità di accordo tra enti locali, per la gestione unitaria delle funzioni fondamentali, individuando l'ente incaricato, i compiti e modalità di esercizio, senza il ricorso a forme associative;
6. considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, le attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale (articolo 1, comma 3, lettera f));
7. prevedere strumenti di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti (articolo 1, comma 3, lettera h)).

L'articolo 1, comma 4, disciplina il meccanismo per il trasferimento delle funzioni fondamentali da un ente all'altro, qualora all'esito delle operazioni di individuazione ed allocazione debbano essere assegnate ad un ente diverso da quello che ne è attualmente il titolare.

In particolare, qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, della Conferenza unificata. I dPCM devono indicare la quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. Tali disposizioni rimangono in vigore fino all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Relazione tecnica

I decreti attuativi previsti dal comma 1 operano una individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali ed una loro allocazione secondo razionalità, efficienza ed adeguatezza, sicché gli stessi decreti non determinano oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

(Delega al Governo per la individuazione e la allocazione delle funzioni fondamentali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a individuare e allocare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.
2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro il termine di trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.
3. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione;
 - b) individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e 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;
 - c) prevedere per le funzioni fondamentali, esercitate anche in forma associata, l'indicazione dei criteri per garantire l'ottimale gestione nonché i livelli essenziali delle prestazioni;

- d) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni, città metropolitane e province;
 - e) considerare, nella individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e di adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;
 - f) considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, per quanto non già stabilito dalla legge, le attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza;
 - g) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i comuni, anche in forma associata;
 - h) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato.
4. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica

amministrazione e l'innovazione, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, della Conferenza unificata. Ogni decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e 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. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell'art. 119 della Costituzione.

5. Entro sei mesi dalla data di 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.

6. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

7. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, é abrogato.

Articolo 2
(*Norma finanziaria*)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 3
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

ALLEGATO 6

Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Delega per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, 18 dicembre 2008



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI UPI

DELEGA PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE

FUNZIONI FONDAMENTALI

DI COMUNI, PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE

Roma, 18 dicembre 2008

L'Unione delle Province d'Italia ritiene fondamentale che i provvedimenti relativi al "federalismo istituzionale" marcino di pari passo con l'iter di approvazione del "federalismo fiscale". Infatti, nel nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, l'attribuzione delle risorse è strettamente legata alla ripartizione dei poteri tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Attraverso il complesso dei provvedimenti relativi alla nuova "*Carta delle autonomie locali*" si dovrà arrivare ad una profonda semplificazione e razionalizzazione del sistema amministrativo italiano, attraverso il consolidamento del ruolo dei Comuni e delle Province come enti sui quali deve essere riorganizzata la gran parte delle funzioni amministrative, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La "*Delega per l'individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali*" apre finalmente la strada per avviare una profonda opera di riordino istituzionale di cui il Paese ha bisogno. A questo scopo, infatti, occorre innanzitutto stabilire con chiarezza "chi fa cosa", per consentire poi al legislatore competente, statale o regionale, di allocare organicamente le funzioni sul soggetto competente.

La presente delega si colloca sostanzialmente in linea con quanto già previsto in precedenti testi. Per consentire una rapida approvazione del provvedimento occorre sciogliere, tuttavia, alcuni nodi che hanno finora impedito l'approvazione di questa importante riforma e orientare in maniera più precisa il legislatore delegato sulle scelte da intraprendere.

Con questo spirito, l'UPI presenta alcuni emendamenti sul testo proposto che partono dalla considerazione che l'ambito della delega dovrebbe riguardare esclusivamente l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province. Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane, infatti, potrebbero essere disciplinate più organicamente nell'ambito della relativa delega, visto lo stretto legame tra l'istituzione dell'ente e le funzioni da esercitare e, anche, per semplificare la discussione in sede parlamentare.

Occorre inoltre ricordare che, all'individuazione delle funzioni fondamentali non corrisponde una disciplina normativa sul conferimento delle funzioni amministrative da parte dello Stato e delle Regioni, nonostante che nel titolo del provvedimento si faccia riferimento all'allocazione delle funzioni. Su questo punto l'UPI ha già consegnato al Ministro un suo organico contributo (cfr. allegato).

L'individuazione delle funzioni fondamentali, infatti, deve costituire la naturale premessa anche per procedere all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, attraverso l'attribuzione delle funzioni amministrative a Comuni e Province e la semplificazione dell'amministrazione statale e, soprattutto, regionale, attraverso la soppressione e l'accorpamento degli enti intermedi, delle agenzie, degli enti strumentali e degli altri organismi, comunque denominati, che svolgono impropriamente funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle spettanti ai Comuni e alle Province.

EMENDAMENTI

Sostituire la rubrica del provvedimento con la seguente:

“Delega al Governo per l’individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.”

All’art. 1, comma 1, sostituire le parole “12 mesi” con le parole “**6 mesi**” e, nell’ultimo periodo, cassare le parole “**e allocare**” e le parole “**e delle città metropolitane**”.

All’art. 1, comma 2, dopo le parole “Consiglio di Stato” aggiungere le parole “**, Conferenza Stato - Città ed autonomie locali**”.

All’art. 1, comma 3, lettera a) sostituire le parole “e 117” con le parole “**117 e 118**”.

All’art. 1, comma 3, lettera c) sostituire la lettera con la seguente:
“prevedere che determinate funzioni fondamentali comunali, da individuarsi in sede di decreto delegato, possano essere esercitate in una forma associata adeguata, attraverso le unioni di comuni”

All’art. 1, comma 3, lettera d) cassare le parole “**, città metropolitane**” e aggiungere alla fine le seguenti parole “**, oppure dalla Provincia su richiesta di singoli Comuni, oppure sulla base di accordi tra Province limitrofe**”.

All’art. 1, comma 3, lettera e) sostituire l’ultimo periodo (*; considerare ... metropolitano*) con il seguente “**, salvaguardando il carattere di enti a fini generali dei Comuni e delle Province**”.

All’art. 1, comma 3, dopo la lettera e) aggiungere la seguente:
“e bis) in particolare, considerare funzioni fondamentali dei Comuni ; considerare funzioni fondamentali delle Province quelle di pianificazione, coordinamento e regolazione nonché quelle di gestione dei servizi e delle reti di ambito provinciale relative alle seguenti materie: sviluppo locale, territorio, tutela del paesaggio, ambiente, difesa del suolo, rifiuti, risorse idriche, viabilità, trasporti, mobilità, istruzione, edilizia scolastica formazione, lavoro, politiche della montagna, forme associative comunali, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali”.

All’art. 1, comma 3, lettera f) sostituire la lettera con la seguente:
“considerare come funzione fondamentale di Comuni e delle Province, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, l’individuazione e l’assunzione delle attività e dei servizi di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità locale, in condizioni di universalità, di accessibilità, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, garantendo la distinzione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione”.

All'art. 1, comma 3, lettera g) sostituire la lettera con la seguente:

“valorizzare i principi costituzionali di allocazione delle funzioni, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, evitando di trattenere le funzioni a livello statale o regionale senza adeguate motivazioni.”

All'art. 1, comma 3, lettera h) cassare l'ultimo periodo (*, allo scopo ... Stato.*)

All'art.1, comma 4 sostituire l'intero comma con il seguente:

“Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione degli articoli 117, comma 2, lettera p) e 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, strutture, agenzie od organismi, comunque denominati, che esercitano compiti relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, non espressamente ritenuti come necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali e non rispondenti alle necessità funzionali di un esercizio unitario delle funzioni amministrative a livello statale o regionale, allocando contestualmente le relative funzioni ai Comuni e alle Province. Nel caso in cui le Regioni non provvedano ai sensi dei commi 1, 2, 7 e 8 del presente articolo, il Governo, ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, esercita i poteri sostitutivi.”

All'art.1, comma 6 sostituire il comma con il seguente:

“Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, nel rispetto dei limiti costituzionali previsti dagli statuti per l'esercizio della potestà legislativa, provvedono con proprie leggi alla disciplina delle funzioni fondamentali, degli organi di governo e del sistema elettorale degli enti locali del loro territorio conformandosi ai principi generali dell'ordinamento come si desumono dalla Costituzione e dalla legislazione di attuazione dell'art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione.”

ALLEGATO 7

Schema disegno di legge. Misure a favore dei piccoli comuni, 25 novembre 2008

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE**Misure a favore dei piccoli comuni****Relazione illustrativa**

Il presente disegno di legge reca "le misure a favore dei piccoli comuni" e contiene norme dirette ad introdurre semplificazioni procedurali ed organizzative, nonché incentivi fiscali a favore dei comuni (cosiddetti "piccoli") la cui popolazione sia pari o inferiore a cinquemila abitanti.

Si tratta di un disegno di legge che consta di nove articoli.

L'articolo 1 individua le finalità dell'iniziativa e la definizione di piccoli comuni.

L'articolo 2 introduce misure organizzative semplificate a favore dei piccoli comuni.

L'articolo 3 consente al sindaco l'espletamento consecutivo del terzo mandato.

L'articolo 4 introduce la semplificazione dei documenti finanziari e contabili.

L'articolo 5 concerne la delega al Governo per la emanazione di un decreto legislativo specifico per il ruolo dei segretari comunali nei piccoli comuni.

L'articolo 6 disciplina le nascite nei piccoli comuni.

L'articolo 7 introduce e disciplina le modalità per l'accesso e per l'utilizzo del fondo per gli incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli comuni.

L'articolo 8 costituisce la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 9 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Il testo del disegno di legge tiene conto della peculiare distribuzione della popolazione sul territorio del nostro Paese (i comuni con residenti inferiori a cinque mila abitanti sono attualmente cinque mila ottocentoquaranta, pari al 70,86 % del totale) e del costante fenomeno di spopolamento dovuto anche all'invecchiamento della popolazione.

L'esigenza di introdurre misure a sostegno dei piccoli comuni è da tempo stata avvertita, infatti nella XIV legislatura è stata presentata da deputati appartenenti a tutti i gruppi parlamentari una proposta di legge (A.C. n. 1174), approvata pressoché all'unanimità dalla Camera dei Deputati, il cui testo è stato ripreso nella XV legislatura, conclusosi con l'approvazione ancora una volta da parte della sola Camera dei Deputati (A.S. n. 1516).

Con il presente disegno di legge si individuano i "piccoli comuni" (articolo 1) e si introducono misure di semplificazione organizzative a favore dei piccoli comuni

nell'ambito della valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi, delle competenze del responsabile del procedimento per l'affidamento e per l'esecuzione degli appalti dei lavori pubblici (articolo 2) ed anche misure di semplificazione procedurali in importanti settori quali quello degli appalti pubblici (articolo 2).

Al fine di non disperdere la professionalità e l'esperienza maturata dai sindaci, e di ovviare anche alle difficoltà di reperire nei piccoli comuni candidati alla carica sindacale si introduce una deroga alla limitazione della durata del mandato del sindaco prevista dall'articolo 51 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevedendo la possibilità per i sindaci di espletare solo nei piccoli comuni un terzo mandato consecutivo (articolo 3).

In considerazione delle limitate risorse umane e tecniche in dotazione ai piccoli comuni viene prevista la possibilità che alcuni documenti finanziari e contabili previsti dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, vengano adottati secondo schemi semplificati, che permettono comunque di effettuare una rilevazione di elementi necessari per il consolidamento dei conti pubblici (articolo 4).

Più specificamente la semplificazione riguarda i documenti contabili relativi ai bilanci, annuale e pluriennale, ed al rendiconto di gestione.

Viene, inoltre, resa facoltativa per i piccoli comuni la redazione del conto economico.

Le semplificazioni introdotte riguardano anche la redazione della relazione previsionale e programmatica, per la quale è previsto che contenga tutte le informazioni essenziali sulle risorse, programmi e progetti dell'ente locale.

In tale ambito, si inquadra anche la previsione di esonero dei piccoli comuni dallo svolgimento del controllo di gestione.

Il presente disegno di legge reca la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo volto a razionalizzare, per i piccoli comuni, la figura del segretario comunale, individuando tra i criteri direttivi quello della costituzione della segreteria unica con relativo riordino delle funzioni (articolo 5).

In materia di stato civile viene introdotta una previsione per permettere ai genitori residenti nei piccoli comuni che la dichiarazione di nascita dei figli venga acquisita agli atti dello stato civile come avvenuta nel comune di propria residenza, anche quando si sia verificata in un altro comune. Tale previsione è finalizzata a favorire il riequilibrio anagrafico per le ipotesi di nascita presso strutture sanitarie o altri presidi medici allocati in un comune diverso da quello di residenza dei genitori (articolo 6).

fine di incentivare la popolazione, nei piccoli comuni viene costituito un fondo in favore dei soggetti residenti per le erogazione di incentivi fiscali a decorrere dall'anno 2009, dando priorità per alcune forme di incentivi ai nuclei familiari numerosi e a basso reddito e alle giovani coppie (articolo 7).

Gli incentivi in questione non riguardano indiscriminatamente tutti i piccoli comuni, ma esclusivamente gli enti che versano in particolari situazioni di marginalità economica o sociale o di disagio abitativo o territoriale, la cui individuazione è rimessa a decreto del Presidente della Consiglio. Il fondo cessa il 31 dicembre 2012 per non interferire con le misure del federalismo fiscale.

Relazione tecnica

Le disposizioni determineranno risparmi di spesa. Il finanziamento del fondo ex articolo 7 è rimesso, anno per anno, alla legge finanziaria.

Articolo 1

(Finalità e definizione di piccoli comuni)

1. Nei confronti dei piccoli comuni, la presente legge ha lo scopo di introdurre semplificazioni procedurali ed organizzative, nonché incentivi fiscali per la popolazione.
2. Le regioni, nell'ambito delle funzioni ad esse riconosciute dal titolo V della parte seconda della Costituzione, possono definire ulteriori interventi per il raggiungimento delle finalità di cui al comma 1.
3. Ai fini della presente legge, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente pari od inferiore a cinque mila abitanti, calcolata alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica.
4. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibili con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

Articolo 2

(Misure organizzative a favore dei piccoli comuni)

1. Lo Stato e le regioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, sentite anche le associazioni rappresentative degli enti locali, promuovono iniziative per favorire la gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali nei piccoli comuni ai sensi del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato "Testo unico".
2. Nei piccoli comuni le funzioni di valutazione dei responsabili degli uffici e dei servizi sono disciplinate a livello regolamentare da ciascun ente e possono essere affidate a un organo monocratico interno o a un soggetto esterno all'ente.
3. In conformità con l'articolo 10, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nei piccoli comuni le competenze del responsabile del procedimento per l'affidamento e per l'esecuzione degli appalti di lavori pubblici sono attribuite al responsabile dell'ufficio tecnico o della struttura corrispondente. Ove ciò non sia possibile secondo quanto disposto dal regolamento comunale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare. In ogni caso, il responsabile del procedimento deve essere un dipendente di ruolo o a tempo determinato, secondo la normativa vigente.
4. All'articolo 135, comma 4, lettera d), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con particolare riferimento al territorio dei comuni con popolazione pari o inferiore a cinque mila abitanti».

Articolo 3

(Espletamento del terzo mandato consecutivo dei sindaci)

1. Nei piccoli comuni, in deroga a quanto disposto dall'articolo 51 del Testo unico, è consentito al sindaco lo svolgimento di un terzo mandato consecutivo.

Articolo 4

(Semplificazione documenti finanziari e contabili)

1. Per i piccoli comuni i documenti contabili relativi al bilancio annuale ed al bilancio pluriennale, di cui agli articoli 165 e 171 del Testo unico, nonché i documenti contabili relativi al rendiconto della gestione, di cui al titolo VI della parte seconda del Testo unico, sono adottati secondo schemi semplificati, garantendo comunque la rilevazione degli elementi minimi necessari per il consolidamento dei conti pubblici. Per i piccoli comuni è facoltativa l'applicazione dell'articolo 229 del Testo unico. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge sono approvati un modello semplificato di bilancio di previsione ed un modello semplificato di rendiconto, ai sensi dell'articolo 160 del Testo unico.
2. Per i piccoli comuni la relazione previsionale e programmatica, di cui all'articolo 170 del Testo unico, è adottata in forma semplificata, assicurando la presenza delle informazioni essenziali sulle risorse, i programmi ed i progetti dell'ente. Le disposizioni di cui agli articoli 11, 13 e 14 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, non si applicano ai piccoli comuni, i quali provvedono all'indicazione nella relazione previsionale e programmatica delle opere pubbliche da realizzare, dei relativi costi, risorse disponibili e tempi di realizzazione. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge è approvato uno schema semplificato di relazione previsionale e programmatica, ai sensi dell'articolo 160 del Testo unico.
3. Non si applica ai piccoli comuni l'articolo 197 del Testo unico.

Articolo 5

(Disposizioni in materia di segretari comunali)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo volto alla razionalizzazione del ruolo del segretario comunale nei piccoli comuni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere la istituzione, mediante convenzione, di una sede di segreteria comunale unificata cui fanno riferimento più comuni limitrofi, per un numero non superiore a quattro, la cui popolazione complessiva sia non superiore a dieci mila abitanti, ferma restando l'attribuzione della funzione di segreteria unificata all'unione di comuni, ove costituita. Resta, altresì, ferma la disciplina attualmente vigente in materia di convenzioni del servizio di segreteria per i comuni che non rientrano nei parametri del presente capoverso;
- b) riordinare i compiti e le funzioni del segretario comunale in servizio presso la sede unificata di cui alla lettera a);
- c) ampliare le responsabilità del segretario comunale in servizio presso la sede unificata;
- d) attribuire al segretario comunale in servizio presso la sede unificata le funzioni di controllo interno e di gestione nonché di regolarità dell'azione amministrativa.

Articolo 6

(Nascite nei piccoli comuni)

1. Per favorire il riequilibrio anagrafico nonché promuovere e valorizzare le nascite nei piccoli comuni, il Governo è autorizzato ad apportare all'articolo 30 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, le modifiche e le integrazioni necessarie a prevedere che i genitori residenti nei piccoli comuni possano richiedere, all'atto della dichiarazione resa nei termini e con le modalità previsti dal citato articolo 30, che la nascita dei figli sia acquisita agli atti dello stato civile come per avvenuta nel comune di propria residenza, anche qualora essa si sia verificata in un altro comune.

Articolo 7

(Fondo per gli incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli comuni.

Requisiti per l'accesso e l'utilizzo)

1. Ai fini della concessione di incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli comuni individuati nei commi 9 e seguenti, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, a decorrere dall'anno 2009, un apposito fondo.

2. Le risorse del fondo di cui al comma 1, nei limiti di spesa di cui al comma 7, sono destinate:

- a) a misure agevolative concernenti l'imposta comunale sugli immobili destinati ad attività economiche, in relazione al corrispondente aumento dei trasferimenti o delle compartecipazioni a tributi erariali volti a compensare le minori entrate per i comuni;
- b) a misure agevolative concernenti l'imposta di registro per l'acquisto di immobili destinati ad abitazione principale o ad attività economiche;
- c) all'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 5-*bis* della legge 31 gennaio 1994, n. 97, ai trasferimenti, a qualsiasi titolo, di terreni agricoli e relative pertinenze, situati nei piccoli comuni, nel caso in cui il trasferimento abbia per oggetto terreni di superficie non superiore a un ettaro, la parte acquirente sia rappresentata da imprenditori agricoli, anche non professionali, e l'atto permetta di accorpare terreni agricoli, anche non contigui, situati nel territorio del medesimo comune o di un comune confinante e aventi una superficie complessiva non superiore a tre ettari;
- d) ad incentivi e premi in favore dei residenti che intendono recuperare il patrimonio abitativo dei piccoli comuni ovvero avviare in essi un'attività economica;
- e) ad agevolazioni fiscali e tributarie in favore di coloro che trasferiscono la propria residenza e dimora abituale da un comune con popolazione superiore a cinque mila abitanti a un piccolo comune, impegnandosi a non modificarla per un decennio;
- f) a premi di insediamento in favore di coloro che trasferiscono la sede di effettivo svolgimento della propria attività economica da un comune con popolazione superiore a cinque mila abitanti a un piccolo comune, impegnandosi a non modificarla per un quinquennio;
- g) a misure agevolative in favore della persona fisica o giuridica che rileva immobili abbandonati, impegnandosi al loro recupero e al loro utilizzo per almeno un decennio.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede annualmente alla determinazione delle misure di cui al comma 2, lettera *b*), nei limiti del trenta per cento delle disponibilità del fondo di cui al comma 1. Con il medesimo decreto sono altresì stabiliti termini e modalità applicative delle misure di cui al comma 2, lettera *c*).
4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede altresì annualmente all'individuazione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle risorse tra i comuni, ai fini della concessione delle agevolazioni di cui al comma 2, lettere *a*), *d*), *e*), *f*) e *g*), con priorità per i nuclei familiari numerosi, a basso reddito e per le giovani coppie.
5. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono altresì essere stabiliti le modalità, i criteri e i limiti per il riconoscimento di un credito d'imposta, a valere sulle risorse del fondo di cui al comma 1 e nei limiti di spesa di cui al comma 7, per le persone fisiche e giuridiche che effettuano operazioni di sponsorizzazione in favore dei piccoli comuni, per la salvaguardia e la valorizzazione dei comuni stessi, con particolare riferimento alle attività turistiche, artigianali, culturali, sportive, ricreative e sociali.
6. Gli schemi dei decreti di cui ai commi 3, 4 e 5 sono trasmessi, con il previo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunceranno entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti possono essere adottati.
7. La dotazione del fondo di cui al comma 1 è determinata ogni anno dalla legge finanziaria.
8. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.
9. Le misure del presente articolo riguardano i piccoli comuni compresi in una delle seguenti tipologie:
 - a) comuni il cui territorio presenta significativi fenomeni di dissesto idrogeologico ed è interessato da rilevanti criticità ambientali;
 - b) comuni in cui si registrano evidenti situazioni di marginalità economica o sociale, con particolare riguardo a quelli nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto agli ultimi due censimenti;

c) comuni caratterizzati da specifici parametri di disagio insediativo, definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

d) comuni siti in zone, in prevalenza montane o rurali, caratterizzate da difficoltà di comunicazione ed estrema perifericità rispetto ai centri abitati di maggiori dimensioni, ovvero il cui territorio è connotato da particolare ampiezza e dalla frammentazione dei centri abitati;

e) comuni comprendenti frazioni che presentano le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c) e d); nei casi di cui alla presente lettera gli interventi previsti dalla presente legge in favore dei piccoli comuni sono riservati alle predette frazioni.

10. I piccoli comuni nei quali si registra un'elevata densità di attività economiche e produttive, anche per la vicinanza a grandi centri metropolitani, non beneficiano delle agevolazioni finanziarie previste dalla presente legge.

11. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, è definito, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'elenco dei piccoli comuni ai sensi dei commi 9 e 10 del presente articolo. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimere entro un mese dalla data di assegnazione. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, il decreto può essere comunque adottato.

12. Le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, per il proprio territorio, all'individuazione dei comuni ai sensi del comma 11.

13. La disposizione cessa di avere vigenza il 31 dicembre 2012.

Articolo 8

(Clausola di invarianza della spesa)

1. All'attuazione della presente legge si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 9
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

ALLEGATO 8

Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Misure a favore dei piccoli comuni, 18 dicembre 2008



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI UPI

MISURE A FAVORE DEI PICCOLI COMUNI

Roma, 18 dicembre 2008

La previsione di importanti deleghe sul complesso delle attribuzione dei Comuni dovrebbe comportare che la disciplina ordinamentale dei piccoli comuni e dello svolgimento associato delle funzioni comunali, nei suoi diversi aspetti, trovi collocazione nell'ambito dei decreti delegati.

In questa prospettiva occorre chiarire se il provvedimento sui piccoli comuni debba raccogliere in modo organico tutte le disposizioni di carattere ordinamentale, finanziario e di incentivazione delle forme associative dei piccoli comuni, o se debba limitarsi all'incentivazione finanziaria a favore dei piccoli comuni e dei loro territori.

Alcuni esempi. Si rinvencono in questo provvedimento norme di diretta applicazione ai piccoli comuni, norme che riguardano i territori, norme di delega (come sui segretari), norme che impattano sul sistema elettorale (come il terzo mandato). Le disposizioni sull'associazionismo comunale di carattere ordinamentale si rinvencono allo stesso tempo sia nella delega sulle funzioni, sia in quella sulla Carta delle autonomie, sia nel ddl di misure a favore dei piccoli comuni.

Per questi motivi, l'UPI propone di stralciare dal ddl sui piccoli comuni le disposizioni che intervengono in materia di organizzazione (art. 2), contabilità (art. 4) e segretari comunali (art. 5), poiché tali materie possono trovare compiuta disciplina nell'ambito della delega per la revisione del TUEL e sulla nuova Carta delle autonomie locali.

EMENDAMENTI

Sopprimere gli articoli 2, 4 e 5 e ricondurre le relative disposizioni nell'ambito della delega sulla nuova "Carta delle autonomie locali".

ALLEGATO 9

Schema disegno di legge. Delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane, 25 novembre 2008

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane

Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge reca, principalmente, la delega al Governo per la disciplina e la istituzione delle città metropolitane, riprendendo in parte il contenuto di una iniziativa governativa presentata nel corso della XV legislatura (A.S. n. 1764).

Si tratta di un disegno di legge che consta di sette articoli.

L'articolo 1 contiene la delega al Governo per la disciplina delle città metropolitane.

L'articolo 2 attiene alla individuazione delle aree metropolitane ed alla istituzione delle città metropolitane.

L'articolo 3 disciplina la elezione del sindaco metropolitano.

L'articolo 4 riguarda le modalità di elezione del consiglio metropolitano.

L'articolo 5 contiene un rinvio all'ordinamento elettorale, se compatibile, per la elezione del sindaco e del consiglio comunale dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti.

L'articolo 6 contiene la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 7 concerne la entrata in vigore delle disposizioni.

Delega al Governo per la disciplina delle città metropolitane

L'articolo 1 conferisce la delega al Governo per definire l'ordinamento delle città metropolitane, tenendo conto, compatibilmente, di quanto stabilito per i comuni e per le province (articolo 1 , commi 1 e 3). In particolare, vengono individuati gli organi di governo secondo il consolidato schema triarchico con le denominazioni di "sindaco metropolitano", "giunta metropolitana" e "consiglio metropolitano" (articolo 1, comma 1, lett. a), nn. 1, 2 e 3).

La istituzione delle città metropolitane

Le città metropolitane sono otto e comprendono i comuni delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli

(articolo 2, comma 2), così come già previsto nella legge 8 giugno 1990, n. 142 (articoli 22 e ss.).

Quanto all'ambito, il territorio metropolitano coincide, salva diversa statuizione della regione, con il territorio della relativa provincia; in caso di non coincidenza si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione (articolo 2, comma 2, lettera a)).

Sul piano funzionale, la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla legge delega, riguardanti il suo territorio; la legge regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla legge delega (articolo 2, comma 2, lettera b)).

Per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del rispettivo territorio (articolo 2, comma 2, lettera g)).

Il territorio metropolitano si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi (articolo 2, comma 2, lettera c)).

Quanto allo statuto, uno schema di esso deve essere allegato alla proposta di istituzione della città metropolitana (articolo 2, comma 2). Lo statuto deve poi essere adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto delegato istitutivo indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione (articolo 2, comma 2, lettera d)).

Lo statuto della città metropolitana definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, 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 di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali (articolo 2, comma 2, lettera e)).

L'istituzione delle otto città metropolitane avviene con decreto delegato, da emanare nel termine di otto mesi dalla data di adozione del decreto legislativo previsto dall'articolo 1 (articolo 2, comma 4).

L'iniziativa spetta, alternativamente, 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. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione della città metropolitana e uno schema di statuto (articolo 2, comma 2). Sulla proposta è acquisito il parere della regione (articolo 2, comma 2).

Sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un referendum tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; il referendum è senza *quorum* strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* strutturale è del trenta per cento (articolo 2, comma 2 lettera f)).

Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del *referendum*, osservando le disposizioni della legge 25 maggio 1970, n. 352 (articolo 2, comma 3).

Acquisiti l'iniziativa dei soggetti legittimati e il parere regionale, ed espletato il *referendum*, l'istituzione delle città metropolitane avviene con uno o più decreti legislativi delegati (di regola, un decreto legislativo per ciascuna città, articolo 2, comma 4).

Gli schemi dei decreti legislativi, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime (articolo 2, comma 5).

Importante è l'esercizio associato delle funzioni come alternativa alle città metropolitane nelle otto aree metropolitane della città metropolitana sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali (articolo 2, comma 6).

Elezione del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano

L'elezione del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano avviene sostanzialmente con il sistema elettorale attualmente in vigore per la elezione del sindaco e del consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a

quindicimila abitanti e dunque: elezione diretta, voto al sindaco, liste collegate, eventuale ballottaggio, voto di lista con una preferenza e premio di maggioranza.

Nella comparazione fra i due sistemi, vi è il correttivo della assenza della possibilità di esprimere il voto disgiunto, in quanto tale modalità ha, tra l'altro, reso molto complesso e lungo lo scrutinio per le difficoltà in sede di corretta interpretazione della volontà dell'elettore ed in alcuni casi è stata anche causa di difficile governabilità.

Questo sistema dovrebbe essere utile a facilitare aggregazioni maggiormente omogenee all'interno di ogni città metropolitana.

Relazione tecnica

Le disposizioni in esame non possono determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (articolo 6).

DISEGNO DI LEGGE**Articolo 1**

(Delega al Governo per la disciplina delle città metropolitane)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dei Ministri dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, un decreto legislativo diretto a definire l'ordinamento delle città metropolitane, tenendo conto di quanto stabilito per i comuni e le province, con l'osservanza dei seguenti criteri:

a) prevedere che ogni città metropolitana abbia i seguenti organi di governo:

1) una assemblea elettiva, denominata "consiglio metropolitano", composta da un numero di membri tale da temperare il rispetto del principio della rappresentanza democratica in relazione alla dimensione demografica dell'ente, con quello del contenimento della spesa pubblica, dotata di autonomia organizzativa e funzionale, con funzioni di indirizzo, controllo politico e amministrativo e con competenze limitate agli atti fondamentali dell'ente;

2) un organo monocratico, denominato "sindaco metropolitano", eletto direttamente, con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di presidenza dell'organo esecutivo, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi;

3) un organo collegiale esecutivo, denominato "giunta metropolitana", composto da un numero di membri proporzionale rispetto all'organo assembleare, nominati dall'organo monocratico su base fiduciaria anche al di fuori dei componenti dell'assemblea, con compiti di proposta ed impulso nei confronti dell'assemblea elettiva e di resoconto sulla propria attività, di collaborazione con l'organo monocratico e competenza generale in ordine all'adozione di tutti gli atti non riservati ad altri organi e con competenza esclusiva in ordine all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) prevedere strumenti che salvaguardino le esigenze di funzionalità degli organi sia individuali che collegiali delle città metropolitane e definizione delle fattispecie di cessazione dalle cariche elettive per cause diverse dalla scadenza naturale del mandato; individuare gli strumenti di garanzia nel rispetto dei principi di

responsabilità politica e amministrativa degli organi di governo nelle ipotesi di violazione dell'ordinamento;

c) prevedere misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso negli organi e negli apparati delle città metropolitane;

d) disciplinare i diritti di elettorato passivo alle cariche di governo delle città metropolitane, mantenendo ferme le disposizioni in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione e prevedendo la sussistenza:

1) di cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

2) di cause di incompatibilità in caso di conflitto tra le funzioni svolte dagli amministratori locali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il libero espletamento della carica elettiva, ovvero la separazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione e quelle di gestione;

e) definire lo status degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione, mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;

f) disciplinare un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e 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 trenta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi; qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Per tutto ciò che non è previsto dal presente articolo, alla disciplina delle città metropolitane si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni per i comuni e le province.

4. Entro sei mesi dalla data di 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.
5. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, é abrogato.

Articolo 2

(Individuazione delle aree metropolitane ed istituzione delle città metropolitane)

1. Le aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli coincidono, salva diversa statuizione della regione, con il territorio delle rispettive province.
2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane di cui al comma 1. L'iniziativa spetta, alternativamente, al comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei comuni della provincia che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione della città metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della regione. Si osservano i seguenti principi e indirizzi:
 - a) il territorio della città metropolitana può coincidere con il territorio della relativa provincia; in caso di non coincidenza si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;
 - b) l'istituzione della città metropolitana comporta la soppressione della relativa amministrazione provinciale; la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, riguardanti il suo territorio, e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; il decreto delegato istitutivo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge;
 - c) la città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi;
 - d) lo statuto metropolitano è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto delegato istitutivo, di cui al successivo comma 4, indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione;
 - e) lo statuto della città metropolitana definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, 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 di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali;

f) sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; il referendum è senza *quorum* strutturale se il parere della Regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* strutturale è del trenta per cento;

g) per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato istitutivo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

3. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni e della giustizia, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum di cui alla lettera f) del comma 2, osservando le disposizioni della legge 25 maggio 1970, n. 352, in quanto compatibili.

4. Ai fini della applicazione del comma 2, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di otto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa, e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 4, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

6. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione della città metropolitana secondo il procedimento previsto dal presente articolo, sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o

maggiori oneri; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessata, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

Articolo 3

(Elezione del sindaco metropolitano)

1. Il sindaco metropolitano è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio metropolitano.
2. Ciascun candidato alla carica di sindaco metropolitano deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio metropolitano. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate.
3. La scheda per l'elezione del sindaco metropolitano è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio metropolitano. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati alla carica di sindaco metropolitano, scritti entro un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o delle liste con cui il candidato è collegato.
4. Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco metropolitano e per una delle liste ad esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste. Ciascun elettore può, altresì, votare sia per un candidato alla carica di sindaco metropolitano, tracciando un segno sul relativo rettangolo, sia per una delle liste ad esso collegate, tracciando anche un segno sul relativo contrassegno. Il voto espresso nei modi suindicati si intende attribuito sia alla lista corrispondente al contrassegno votato sia al candidato alla carica di sindaco metropolitano. Ciascun elettore può, infine, votare per un candidato alla carica di sindaco metropolitano tracciando un segno sul relativo rettangolo. Il voto in tal modo espresso si intende attribuito solo al candidato alla carica di sindaco metropolitano.
5. È proclamato eletto sindaco metropolitano il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.
6. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza di cui al comma 5, si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di sindaco metropolitano che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra i candidati, è ammesso al ballottaggio il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio metropolitano che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, partecipa al ballottaggio il candidato più anziano di età.

7. In caso di impedimento permanente o decesso di uno dei candidati ammessi al ballottaggio ai sensi del comma 6, secondo periodo, partecipa al ballottaggio il candidato che segue nella graduatoria. Detto ballottaggio ha luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento.

8. Per i candidati ammessi al ballottaggio rimangono fermi i collegamenti con le liste per l'elezione del consiglio metropolitano dichiarati al primo turno. I candidati ammessi al ballottaggio hanno tuttavia facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare il collegamento con ulteriori liste rispetto a quelle con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno. Tutte le dichiarazioni di collegamento hanno efficacia solo se convergenti con analoghe dichiarazioni rese dai delegati delle liste interessate.

9. La scheda per il ballottaggio comprende il nome e il cognome dei candidati alla carica di sindaco metropolitano, scritti entro l'apposito rettangolo, sotto il quale sono riprodotti i simboli delle liste collegate. Il voto si esprime tracciando un segno sul rettangolo entro il quale è scritto il nome del candidato prescelto.

10. Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco metropolitano il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto sindaco metropolitano il candidato collegato, ai sensi del comma 8, con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio metropolitano che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco metropolitano il candidato più anziano d'età.

Articolo 4

(Elezione del consiglio metropolitano)

1. Le liste per l'elezione del consiglio metropolitano devono comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da comprendere nella lista contenga una cifra decimale superiore a cinquanta centesimi.
2. Con la lista di candidati al consiglio metropolitano deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco metropolitano e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio. Più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco metropolitano. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegate.
3. Il voto alla lista viene espresso, ai sensi del comma 4 dell'articolo 3 della presente legge, tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta. Ciascun elettore può esprimere inoltre un voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno.
4. L'attribuzione dei seggi alle liste è effettuata successivamente alla proclamazione dell'elezione del sindaco metropolitano al termine del primo o del secondo turno.
5. La cifra elettorale di una lista è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni della città metropolitana.
6. La cifra individuale di ciascun candidato a consigliere metropolitano è costituita dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza.
7. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del tre per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia.
8. Per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste collegate, nel turno di elezione del sindaco metropolitano, con i rispettivi candidati alla carica di sindaco metropolitano si divide la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate successivamente per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. A ciascuna lista o gruppo di liste sono assegnati tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla

lista o gruppo di liste che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio. Se ad una lista spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti, fra le altre liste, secondo l'ordine dei quozienti.

9. Nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate la cifra elettorale di ciascuna di esse, corrispondente ai voti riportati nel primo turno, è divisa per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti al gruppo di liste. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni lista.

10. Qualora la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto sindaco metropolitano non abbiano conseguito almeno il sessanta per cento dei seggi assegnati al consiglio metropolitano, a tale lista o gruppo di liste collegate viene assegnato il sessanta per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da attribuire alla lista o gruppo di liste collegate contenga una cifra decimale superiore a cinquanta centesimi. In caso di collegamento di più liste con il candidato proclamato eletto sindaco metropolitano, per determinare il numero di seggi spettanti a ciascuna lista, si dividono le rispettive cifre elettorali corrispondenti ai voti riportati al primo turno, per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni lista di candidati. I restanti seggi sono attribuiti alle altre liste o gruppi di liste ai sensi dei commi 8 e 9.

11. Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di sindaco metropolitano, non risultati eletti, collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio. In caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di sindaco metropolitano risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate.

12. Compiute le operazioni di cui al comma 11 sono proclamati eletti consiglieri metropolitani i candidati di ciascuna lista secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali. In caso di parità di cifra individuale, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista.

Articolo 5

(Rinvio)

1. Per tutto ciò che non è previsto dagli articoli 3 e 4, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti.

Articolo 6
(*Norma finanziaria*)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 7
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

ALLEGATO 10

Unione Province Italiane, Osservazioni ed emendamenti UPI, Delega per la disciplina e l'istituzione delle Città Metropolitane, 18 dicembre 2008



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI UPI

***DELEGA PER LA DISCIPLINA E
L'ISTITUZIONE DELLE CITTA' METROPOLITANE***

Roma, 18 dicembre 2008

La “*Delega per la disciplina e l’istituzione delle Città metropolitane*” deve avere come primo obiettivo quello di consentire finalmente l’istituzione delle Città metropolitane dopo molti anni di attesa e in attuazione di quanto previsto dall’art. 114 della Costituzione.

Il provvedimento non appare in grado di raggiungere quest’obiettivo in tempi certi e rapidi in quanto non è chiaro il modello di Città metropolitana ed è evidente la contraddizione tra la scelta dell’area provinciale come tendenziale territorio di riferimento e le disposizioni che disciplinano il procedimento di istituzione e, soprattutto, il sistema elettorale prescelto.

Come già detto, la delega deve prevedere accanto alla disciplina sugli organi di governo e sul sistema elettorale anche la disciplina per l’individuazione delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane.

Relativamente all’istituzione delle città metropolitane si ritiene giusta la scelta della coincidenza con il territorio della provincia nella delimitazione dell’area metropolitana poiché essa consente di accelerare il percorso di istituzione.

La previsione di un possibile intervento legislativo regionale sulla diversa delimitazione dell’area non ci sembra coerente con questa scelta. Oltre al parere della Regione sulla proposta di istituzione della Città metropolitana, sarebbe invece auspicabile prevedere un ruolo del legislatore regionale, nel caso in cui si decida di utilizzare il modello cd. funzionale dello svolgimento associato delle funzioni comunali in ambito metropolitano ed una loro integrazione con quelle provinciali.

In merito al procedimento di istituzione si nota la completa mancanza di un possibile protagonismo della Provincia nell’iniziativa per l’istituzione della Città metropolitana, accanto al Comune capoluogo e ai Comuni dell’area, soprattutto in considerazione del fatto che l’obiettivo del provvedimento è quello di superare la Provincia prevedendo un unico ente che governa in modo integrato l’area metropolitana al posto della Provincia e del Comune capoluogo.

C’è una evidente contraddizione tra l’area territoriale di riferimento (quella provinciale) e le istituzioni che hanno possibilità di iniziativa per la delimitazione dell’area e l’istituzione della Città metropolitana. Per rendere coerente il testo si dovrebbe pertanto prevedere la possibilità dei comuni limitrofi ad altre Province di scegliere se far parte della Città metropolitana o di aggregarsi ad altra Provincia, senza dar vita ad ulteriori nuove Province.

In coerenza con quanto rilevato non appare condivisibile la scelta di escludere parte del territorio provinciale dal referendum popolare per l’istituzione della Città metropolitana.

Relativamente all’articolazione della Città metropolitana sembra corretta la scelta dei due livelli istituzionali (la Città e i Comuni/Municipi). Occorrerebbe evidenziare, tuttavia, che i Municipi devono avere la stessa dignità istituzionale degli altri Comuni metropolitani. Per rafforzare il raccordo tra la Città metropolitana e i Comuni che la

compongono occorre prevedere un organismo (come l'assemblea dei sindaci metropolitani) per favorire l'integrazione delle politiche comunali e metropolitane.

Risulta assolutamente incoerente con il modello proposto ed inaccettabile - anche dal punto di vista della rappresentanza territoriale - il sistema elettorale, poiché si traspone il modello di elezione del sindaco e del consiglio comunale dei comuni superiori a 15.000 abitanti, senza tenere conto della complessità dell'area territoriale e del sistema di rappresentanza che sono integrati nel nuovo ente. Da questo punto di vista sembra molto più coerente e utile il ricorso al modello di elezione previsto per gli organi della Provincia.

In mancanza di un provvedimento specifico su Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, comma 3 della Costituzione, risulta infine incomprensibile l'esclusione di Roma, dall'elenco delle aree metropolitane nelle quali prevedere l'istituzione della Città metropolitana.

EMENDAMENTI

All'art. 1, comma 1, dopo la lettera f) aggiungere le seguenti lettere:

- “g) prevedere accanto agli organi di governo di cui alla lettera a) che la Città metropolitana istituisca un’assemblea rappresentativa dei sindaci dei Comuni metropolitani, come organismo stabile di raccordo istituzionale;**
- h) definire il sistema elettorale del Sindaco e del Consiglio metropolitano sulla base delle attuali norme per l’elezione del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale;**
- i) individuare le funzioni fondamentali delle Città metropolitane considerando tra di esse oltre a quelle riconosciute alle Province anche quelle comunali necessarie per il governo integrato dell’area metropolitana, fermo restando quanto stabilito dall’articolo 2, comma 2, lettera g), della presente legge.”.**

All’art. 2, comma 1, dopo la parola “Firenze,” aggiungere la parola “**Roma,**” e sopprimere le parole “*, salva diversa statuizione della regione,*”.

All’art. 2, comma 2, dopo le parole “al comune capoluogo,” aggiungere le parole “**alla provincia,**”.

All’art. 2, comma 2, lettera a) sostituire le parole “può coincidere” con le parole “**coincide di norma**”; alla fine della lettera aggiungere le seguenti parole “**, dando la possibilità ai comuni confinanti con altre province di deliberare la loro aggregazione con le province finitime.**”.

All’art. 2, comma2, lettera b) sostituire l’intera lettera con la seguente “**l’istituzione della Città metropolitana comporta la soppressione e l’assorbimento delle relative amministrazioni del comune capoluogo e della provincia; il decreto delegato istitutivo regola la successione della città metropolitana al comune capoluogo e alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questi enti, secondo i criteri di cui alla presente legge**”.

All’art. 2, comma 2, lettera c) sostituire la lettera con la seguente “**la città metropolitana si articola al suo interno da un numero di comuni metropolitani pari alla somma dei comuni dell’area metropolitana e dei municipi in cui è articolato il comune capoluogo**”.

All’art. 2, comma 2, lettera f) sostituire le parole “dell’area compresa nella città metropolitana” con le parole “**della provincia**”.

All’art. 2, comma 4, sostituire le parole “dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali” con le parole “**del decreto legislativo per la disciplina delle città metropolitane**”.

All’art. 2, comma 6, sostituire le parole “sono individuate” con le parole “**la legge regionale individua**”.

Sopprimere gli articoli 3 e 4, in conseguenza degli emendamenti all’art. 1.

ALLEGATO 11

AS 1208 "Delega al Governo in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, di istituzione delle città metropolitane e di definizione della Carta delle autonomie locali", 13 novembre 2008

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BASTICO, VITALI, FINOCCHIARO, ZANDA, LATORRE, BIANCO, ADAMO, CECCANTI, INCOSTANTE, Mauro Maria MARINO, PROCACCI, SANNA, AMATI, ANDRIA, ANTEZZA, ARMATO, BARBOLINI, BASSOLI, BERTUZZI, BIONDELLI, BUBBICO, CABRAS, CARLONI, CHIAROMONTE, CHIURAZZI, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, DI GIOVAN PAOLO, DONAGGIO, D'UBALDO, Marco FILIPPI, FIORONI, FISTAROL, FONTANA, Vittoria FRANCO, Mariapia GARAVAGLIA, GARRAFFA, GHEDINI, GIARETTA, GRANAIOLO, ICHINO, LEDDI, LEGNINI, LUSI, MARCENARO, MARINARO, MERCATALI, MONGIELLO, MORANDO, MUSI, NEGRI, PASSONI, PEGORER, PERTOLDI, PIGNEDOLI, PINOTTI, RUSCONI, SANGALLI, SBARBATI, Anna Maria SERAFINI, SERRA, SOLIANI, TREU, VIMERCATI e VITA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 NOVEMBRE 2008

Delega al Governo in materia di funzioni fondamentali degli enti locali,
di istituzione delle città metropolitane e di definizione
della Carta delle autonomie locali

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità ed indirizzi generali)

1. La presente legge:

- a) individua le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- b) disciplina il conferimento delle funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione;
- c) adegua l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- d) disciplina l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione;
- e) disciplina il procedimento di istituzione delle città metropolitane;
- f) stabilisce principi per l'accorpamento e la soppressione di enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni;
- g) disciplina le modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio.

2. Stato e regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge. A tale fine osservano i seguenti principi:

- a) individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- b) disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali con legge statale o regionale, nelle materie di rispettiva competenza;
- c) riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale;
- d) esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche sulla base del principio di adeguatezza.

3. Le leggi statali e regionali disciplinano, nell'ambito delle rispettive competenze, le funzioni amministrative di comuni, città metropolitane e province nel rispetto degli ambiti riservati all'autonomia degli enti locali con riferimento all'organizzazione e allo svolgimento delle loro funzioni istituzionali, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

4. Al fine della predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati di cui alla presente legge, è istituita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, presso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata», una apposita sede di coordinamento cui partecipano i rappresentanti del Ministro dell'interno, del Ministro per i rapporti con le regioni, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché i rappresentanti dei Ministri interessati e un numero almeno pari di rappresentanti di regioni ed enti locali. Spetta altresì a tale sede la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale.

Art. 2.

(Delega al Governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali 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 data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri interessati e con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a:

a) individuare e allocare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, nonché le funzioni di cui all'articolo 118, secondo comma, della Costituzione;

b) prevedere una disciplina dei settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato, nonché individuare, nel rispetto del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato, nonché l'intesa nell'ambito della Conferenza unificata; 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, delle province e delle città metropolitane, in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e 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 al pieno rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione; prevedere che determinate funzioni fondamentali, da individuare in sede di decreto delegato, debbano essere necessariamente esercitate in forma associata da parte degli enti di minore dimensione demografica;

b) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni e province;

c) considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, tenendo conto di quelle storicamente svolte, secondo criteri di economicità, efficienza, semplificazione ed adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;

d) considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, la individuazione, per quanto non già stabilito dalla legge, delle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale;

e) prevedere forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche

per ciò che concerne l'impiego di fondi strutturali europei;

f) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'adeguata gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari;

g) indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo conto delle forme associative esistenti, in particolare delle unioni di comuni e delle peculiarità dei territori montani ai sensi dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione;

h) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato;

i) dettare una disciplina specifica per i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti che, tenendo conto delle caratteristiche territoriali, ambientali e socioeconomiche anche con riferimento alla presenza di zone montane, ne sostenga e valorizzi l'azione di governo con misure di semplificazione procedurali, organizzative e contabili correlate alle minori dotazioni di risorse strumentali.

4. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, 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 per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa della Conferenza unificata. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità fra 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. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell'articolo 119 della Costituzione.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

6. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è abrogato.

Art. 3.

(Adeguatezza delle dimensioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali comunali)

1. Fino all'approvazione delle leggi regionali che, nell'ambito delle loro competenze, applicano il principio di adeguatezza in connessione a quelli di sussidiarietà e di differenziazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), stabiliscono la dimensione demografica minima dei comuni al di sotto della quale determinate funzioni fondamentali debbono essere esercitate attraverso le unioni di comuni, prevedendo altresì criteri di ponderazione che tengano conto delle peculiarità territoriali. Ogni comune può partecipare soltanto ad una unione di comuni.

2. Fino all'approvazione delle leggi regionali di cui al comma 1, i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), stabiliscono altresì la dimensione demografica e territoriale minima dei comuni delle zone montane al di sotto della quale determinate funzioni fondamentali debbono essere esercitate attraverso forme associative comunali delle zone montane, tenendo conto delle peculiarità dei territori montani. Ogni comune delle aree montane può partecipare soltanto ad una forma associativa comunale obbligatoria delle zone montane.

3. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), con riferimento ai commi 1 e 2 del presente articolo, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguatezza delle dimensioni per l'ottimale svolgimento delle funzioni;

b) salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità del territorio montano.

4. Le regioni, con legge regionale approvata con il parere delle autonomie locali, sulla base dei parametri fissati con il decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), individuano:

a) l'entità demografica;

b) gli organi di governo delle unioni di comuni, composti da amministratori degli enti locali interessati.

5. Con le leggi di cui al comma 4 del presente articolo, le regioni provvedono inoltre al riassetto istituzionale dei territori montani, garantendo che alle forme associative comunali obbligatorie delle zone montane di cui al comma 2 siano attribuite le funzioni delle comunità montane di cui all'articolo 28 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le medesime leggi regionali individuano, altresì, gli organi di governo delle forme associative comunali obbligatorie delle zone montane composte dagli amministratori degli enti locali interessati.

6. Fermo restando quanto disposto dai commi 1 e 2, i comuni, le unioni di comuni e le unioni montane di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo adeguato delle strutture tecniche e amministrative.

Art. 4.

(Norme in favore dei comuni contermini anche appartenenti a regioni diverse)

1. Lo Stato e le regioni, con legge approvata previo parere delle autonomie locali, secondo le forme previste dalle leggi regionali, stipulano apposti accordi al fine di consentire ai cittadini residenti nei comuni contermini, anche appartenenti a regioni diverse, di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità.

2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni individuano con legge, sentiti i comuni interessati, i comuni, o le frazioni di comune, per i quali trovano applicazione le disposizioni di cui al medesimo comma 1.

3. Con gli accordi di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le attività programmatiche e i servizi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo.

Art. 5.

(Istituzione delle città metropolitane)

1. Le città metropolitane sono istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli. L'iniziativa spetta al comune capoluogo, ovvero al 30 per cento dei comuni della provincia o delle province interessate, che rappresentino il 60 per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il 60 per cento della popolazione della provincia o delle province proponenti. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della regione. Si osservano i seguenti principi e indirizzi:

a) il territorio della città metropolitana coincide con il territorio di una o di più province; in caso di non coincidenza con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;

b) la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla presente legge, riguardanti il suo territorio, e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; il decreto legislativo di cui al comma 3 regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge;

c) alla città metropolitana spettano tutte le funzioni conferite dalla legge statale o regionale a seconda delle rispettive competenze nel rispetto delle funzioni fondamentali individuate dalla legge dello Stato;

d) il territorio della città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo, se mantiene la sua integrità, si articola in municipi;

e) il decreto legislativo di cui al comma 3 regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione degli organi di governo della città metropolitana, nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti;

f) lo statuto della città metropolitana è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto legislativo di cui al comma 3

indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione;

g) lo statuto della città metropolitana, definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, 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; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali;

h) per ciascuna città metropolitana, il decreto legislativo di cui al comma 3 stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio.

2. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, tra il comune capoluogo e i comuni contermini possono essere individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali da esercitare attraverso una unione. Ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate tenuto conto delle diverse specificità territoriali. Con i decreti legislativi di cui al comma 3, su proposta degli enti locali interessati e acquisito il parere della regione, possono essere attribuiti alle unioni di comuni metropolitani funzioni e prerogative proprie delle città metropolitane.

3. Ai fini della attuazione del comma 1, nel termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo adotta, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 3, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione.

Art. 6.

(Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali)

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), ed entro il medesimo termine di cui al comma 5 del medesimo articolo 2, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri interessati e con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, della pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

a) le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, 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 e quarto comma, della Costituzione, ai fini del loro successivo conferimento agli enti locali ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della presente legge.

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

a) conferire al livello diverso comunale tutte le funzioni ad esclusione di quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

b) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

c) garantire una adeguata riorganizzazione degli apparati dell'amministrazione statale, diretta, indiretta e strumentale, al fine di semplificarne l'assetto e di ridurne i costi.

3. Si applicano le disposizioni degli articoli 2, comma 4, e 6, ed in particolare si applica la procedura dell'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Art. 7.

(Soppressione di enti intermedi e strumentali)

1. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, non espressamente ritenuti come necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali, e alla unificazione di quelli che esercitano funzioni che si prestano ad essere meglio esercitate in forma unitaria.

2. Lo Stato e le regioni provvedono altresì ad individuare le funzioni degli enti di cui al comma 1 in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, riallocando contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 3 della presente legge.

3. Lo Stato e le regioni concorrono alla razionalizzazione amministrativa sulla base del principio di leale collaborazione. L'allocazione delle funzioni di cui al comma 2 del presente articolo è effettuata previo accordo in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Art. 8.

(Modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio)

1. Fino al completamento del trasferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali di cui all'articolo 4, le funzioni amministrative esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato, che devono essere conferite a regioni ed enti locali, sono concentrate provvisoriamente presso le prefetture – uffici territoriali del Governo.

2. Le prefetture – uffici territoriali del Governo svolgono specifica attività volta a sostenere ed agevolare il trasferimento delle funzioni stesse e delle relative risorse, concorrendo alle necessarie intese con il sistema delle regioni e degli enti locali.

3. Al termine del processo di trasferimento di funzioni, le residue funzioni statali sul territorio sono esercitate presso le prefetture – uffici territoriali del Governo.

4. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla specificazione dei compiti e delle responsabilità della prefettura – ufficio territoriale del Governo, e all'individuazione delle funzioni da esercitare su scala regionale o sovraregionale, nonché delle modalità atte a garantire la dipendenza funzionale della prefettura - ufficio territoriale del governo, o di sue articolazione, dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

5. La rideterminazione delle strutture periferiche assicura maggiori livelli di funzionalità attraverso l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione di servizi comuni e l'uso in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

6. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa. Non si applicano inoltre agli uffici i cui compiti sono attribuiti ad agenzie statali.

Art. 9.

(Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)

1. Il Governo è delegato a disciplinare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni, il Ministro dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti gli altri Ministri interessati, l'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Sullo schema di decreto legislativo è acquisito il parere della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari, che sono resi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di parere.

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

a) mantenimento delle attuali funzioni e previsione di ulteriori funzioni essenziali in relazione al ruolo di Roma quale capitale della Repubblica nel rispetto del riparto delle funzioni definito dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione;

b) previsione di una disciplina finalizzata ad assicurare il migliore esercizio 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 presso la Repubblica, nonché finalizzata ad armonizzare gli 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) previsione di modalità particolari per garantire la sicurezza pubblica mediante programmi

del Ministero dell'interno;

d) garanzia della massima efficienza ed efficacia dei servizi urbani, con riguardo alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, nonché dei servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanze estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche con riguardo alla Città del Vaticano;

e) previsione che alla capitale siano assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione;

f) previsione di 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, nell'ambito delle 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;

g) previsione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;

h) previsione che il sindaco di Roma capitale sia membro di diritto della Conferenza Stato-Città e autonomie locali e della Conferenza unificata;

i) definizione dell'ordinamento di Roma capitale secondo le modalità di cui al comma 1 dell'articolo 5.

Art. 10.

(Legislazione regionale)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 1, le regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti:

a) fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2, e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

b) conferiscono, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b), che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

c) conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;

d) razionalizzano e semplificano, contestualmente all'attuazione delle lettere a), b) e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

2. Qualora le regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare, in relazione alle lettere a) e d) del medesimo comma, entro i successivi diciotto mesi, uno o più decreti legislativi che si applicano in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Tali decreti vengono adottati con l'iniziativa e con il procedimento di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

3. La legge regionale disciplina altresì, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera g), le forme e le modalità di associazionismo comunale, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni.

Art. 11.

(Delega per la revisione delle circoscrizioni delle province)

1. Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguenti alla definizione e all'attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, ai sensi degli articoli 2 e 4, alla istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 3, all'ordinamento di Roma capitale della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 5 e 9, previa iniziativa dei comuni, sentite le province e la regione interessate, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione delle circoscrizioni provinciali in modo che il territorio di ciascuna provincia abbia una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta;

b) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato;

c) in conformità all'articolo 133 della Costituzione, adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché parere della provincia o delle province interessate e della regione.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari che entro sessanta giorni si esprimono anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti della proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Art. 12.

(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali)

1. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 5, 6 e 9 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

2. I decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 5, 6 e 9, abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti di cui agli articoli 2, 3, 5, 6 e 9, al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dalla presente legge, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, un decreto legislativo recante la Carta delle autonomie locali, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella codificazione, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del testo unico di cui decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è emanato sentito il Consiglio di Stato, che deve rendere il parere entro novanta giorni, e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che sono resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

5. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Art. 13.

(Disposizione finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ALLEGATO 12

ANCI – UPI, Osservazioni al testo del ddl “Attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale”, Conferenza Unificata, 3 ottobre 2008



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE

***“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO
IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”.***

(Testo consegnato il 1° ottobre 2008)

(Conferenza Unificata 3 ottobre 2008)

Premesse le valutazioni e le proposte correttive già formulate nei precedenti incontri con il Governo e in sede di Conferenza unificata lo scorso 18 settembre e considerate le modifiche apportate al testo del disegno legge delega, apprezzando la disponibilità politica ed istituzionale che ha contraddistinto il metodo e che ha consentito correzioni in corso d'opera che hanno migliorato il testo, l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani e l'Unione delle Province d'Italia osservano quanto segue.

Si ribadisce la necessità di dare piena attuazione all'articolo 119 della Costituzione, affinché il quadro delle risorse, delle spese e più in generale della finanza pubblica abbia una definizione completa, organica e stabile, inserendola in un processo complessivo di riforma istituzionale e costituzionale, che sia in grado di portare a compimento la lunga transizione istituzionale per dare forza e stabilità alle Istituzioni, semplificando il sistema amministrativo e valorizzando autonomia e responsabilità delle Autonomie territoriali.

Il processo di riforma in senso federale e di decentramento di competenze deve inserirsi in un quadro di compatibilità finanziaria per ciascun livello di governo e non deve comportare un aggravio inaccettabile di costi, con ripercussioni sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e sul raggiungimento degli obiettivi di solidarietà e di coesione sociale. A questo si aggiunga la necessità di capire come il debito pubblico verrà computato nel nuovo assetto.

Il federalismo non può essere un onore per alcuni e un onere per altri.

In ordine al contenuto dello schema di disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e l'Unione delle Province Italiane

sottolineano una sintonia con i principi contenuti nell'art. 2 del disegno di legge e un apprezzamento per la nuova formulazione degli articoli 3 e 4 che introducono nell'ordinamento un nuovo sistema di integrazione delle politiche pubbliche fra i vari livelli di governo del Paese indicati nell'art.114 della Costituzione. Restano aperte ancora importanti questioni che devono necessariamente essere affrontate e la cui mancata risoluzione delineaerebbe un assetto istituzionale basato su un ruolo centrale delle regioni che penalizzerebbe il ruolo e le funzioni dei comuni, delle città metropolitane e delle Province. Preoccupa allo stesso modo la mancanza di una definizione delle quantità oggetto del trasferimento che lascia del tutto indefinito il montante delle risorse . Sembra addirittura penalizzante la norma contenuta nell'art.18 che esclude dal quantum oggetto di trasferimento a regime i finanziamenti delle regioni e della UE.

Pertanto ANCI E UPI subordinano la formulazione del parere all'accoglimento degli emendamenti sottoindicati:

Art. 9

Al comma 1, aggiungere in fine la seguente lettera:

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

Si tratta di una precisazione che dà concretezza al principio costituzionale dell'autonomia di entrata degli enti.

Art. 10

Al comma 1, sostituire la lettera c) con la seguente:

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione a tributi erariali, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale, anche attraverso la razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli, e dal fondo perequativo.

Si tratta di un'integrazione al testo necessaria per assegnare anche alle Province il gettito derivante dalle compartecipazioni.

Al comma 1, lettera d), aggiungere in fine le seguenti parole: "ivi compresi per i comuni quelli relativi ai flussi turistici ed alla mobilità urbana".

Si ripristina la precedente formulazione che appare più dettagliata e chiara.

Art. 11

Al comma 1, sostituire la lettera a) con la seguente:

a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 14, e le entrate spettanti ai Comuni ed alle

Province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

Si tratta di una riformulazione necessaria per chiarire che la funzione della perequazione ha carattere residuale e deve essere pari all'importo residuale derivante dalla differenza fra i trasferimenti erariali soppressi e le entrate di cui all'articolo 10.

Art. 18

Al comma 1, lettera b), numero 2), sostituire le parole: "e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse Regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea" con le seguenti: "ed in conformità al diritto comunitario".

Si tratta di una riformulazione necessaria per garantire la copertura delle funzioni degli enti locali nell'avvio della fase transitoria.

L'ANCI e l'UPI, oltre agli emendamenti suindicati, intendono sottolineare al Governo e al Parlamento altri profili di rilievo da tenere in dovuta e massima considerazione.

1. IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI DEI COMUNI, DELLE PROVINCE E DELLE CITTA' METROPOLITANE

La disciplina contenuta nell'articolo 9, sebbene abbia subito alcune correzioni migliorative di rilievo, presenta alcuni profili critici.

- a) Mancata indicazione delle funzioni fondamentali (o materie) a cui collegare i finanziamenti e le relative entrate, previsione invece contemplata per le Regioni sia per quanto riguarda le materie le cui spese vengono finanziate, sia in ordine alle modalità di finanziamento. Tale precisazione rappresenterebbe un fattore di maggiore garanzia e certezza in ordine alla quantificazione delle grandezze finanziarie e alle relative coperture.
- b) Limitazione delle modalità di finanziamento delle spese relative alle funzioni non fondamentali ai soli tributi propri e perequazione. Si ritiene invece necessario fare riferimento anche alle compartecipazioni, in modo da assicurare la possibilità che tali funzioni possano essere finanziate liberamente, anche in ossequio al principio generale secondo cui l'autonomia di entrata si esercita senza vincolo di destinazione.

- c) Necessità di prevedere la soppressione non solo dei trasferimenti statali ma anche di quelli regionali, ad eccezione degli stanziamenti a fini perequativi. Si tratta di una precisazione importante che chiarisce che a regime non sussisteranno forme di finanza derivata per gli enti locali e indirizza chiaramente il funzionamento del sistema di federalismo fiscale verso la previsione delle sole forme di entrata costituzionalmente stabilite.

2. LE MODALITA' DI FINANZIAMENTO DEI COMUNI, DELLE PROVINCE E DELLE CITTA' METROPOLITANE E L'AUTONOMIA TRIBUTARIA

La disposizione contenuta nell'articolo 10 individua diverse e articolate modalità di finanziamento delle spese relative alle funzioni comunali e provinciali: tributi propri, compartecipazioni e addizionali all'imposta sui redditi delle persone fisiche; tributi legati ad esigenze specifiche dei singoli enti e rimessi alla loro autonomia quanto all'istituzione. Si sottolinea nuovamente la necessità che le forme premiali siano finalizzate esclusivamente ad incentivare le gestioni associate attraverso il modello unico delle Unioni di comuni; rispetto alla lettera g) si chiede il ripristino della formulazione esaminata dal Consiglio dei Ministri.

3. L'ENTITA' ED IL FUNZIONAMENTO DELLA PEREQUAZIONE

Si evidenzia che la disciplina dovrebbe essere integrata da alcune garanzie in ordine al finanziamento integrale del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province con la previsione della copertura dell'eventuale differenziale certificato tra i dati revisionali e l'effettivo gettito dei tributi. Si sottolinea nuovamente la necessità di integrare l'articolo 4 relativo alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica attribuendo alla stessa in modo chiaro il compito di proporre i criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi dei Comuni e delle Province e di verificarne l'applicazione.

4. IL FINANZIAMENTO DELLE CITTA' METROPOLITANE.

Si sottolinea la necessità di precisare che alle Città metropolitane si applicano le previsioni di cui agli articoli 9 e 10 oltre a quanto stabilito dall'articolo 12.

5. COORDINAMENTO E DISCIPLINA FISCALE DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Si ritiene opportuna la necessità di richiedere una correzione ed integrazione dell'articolo 15: la soluzione di un Patto per Comparti con regole nazionali, integrate eventualmente da accordi in sede regionale, va integrata con la previsione che le regole nazionali possono essere modificate a livello regionale sulla base di criteri stabiliti nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica,

individuando forme e garanzie di codecisione, ferma restando la previsione di meccanismi di premialità e di utilizzo degli obiettivi positivi nell'anno successivo.

6. DISPOSIZIONI TRANSITORIE PER GLI ENTI LOCALI

Si evidenzia la necessità di assicurare, anche per Comuni, Province e Città metropolitane, le garanzie introdotte per le Regioni all'articolo 17, in ordine alla copertura in sede di prima applicazione del differenziale certificato fra i dati revisionali e l'effettivo gettito dell'entrate destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali.

Si sottolinea inoltre l'opportunità di prevedere che uno dei primi decreti legislativi riguardi la finanza locale e che esso venga adottato nel primo semestre del 2009 al fine di poter chiudere definitivamente le questioni pregresse relative all'ICI e ai tagli ai trasferimenti.

ALLEGATO 13

A.S. 1117 "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale"

DISEGNO DI LEGGE n. 1117

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze (TREMONTI)

dal Ministro per le riforme per il federalismo (BOSSI)

dal Ministro per la semplificazione normativa (CALDEROLI)

dal Ministro per i rapporti con le regioni (FITTO)

dal Ministro per le politiche europee (RONCHI)

e dal Ministro dell'interno (MARONI)

di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MATTEOLI)

e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (BRUNETTA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2008

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione
dell'articolo 119 della Costituzione

Capo I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1.

(Ambito di intervento)

1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, Città metropolitane e regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, Città metropolitane e regioni ed il finanziamento di Roma capitale.

Art. 2.

(Oggetto e finalità)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, Città metropolitane e regioni.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;

b) attribuzione di risorse autonome alle regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;

c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

d) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

e) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;

f) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;

h) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

i) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 4;

l) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

m) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;

n) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

o) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;

p) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

q) semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

r) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

s) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, anche attraverso la definizione di ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza di cui all'articolo 4, rivolta a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza di cui al medesimo articolo 4, comma 1, lettera *b*);

t) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;

u) riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;

v) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

z) territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;

aa) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle

proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

bb) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati.

4. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e nella determinazione dei fabbisogni *standard*.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e previo espletamento della procedura di cui al comma 3.

Art. 3.

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

Art. 4.

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attuazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

c) la Conferenza assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di

comuni, province, Città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

d) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali.

Capo II RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 5.

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente;

b) per tributi delle regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2) le aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;

d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

5) delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale;

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Art. 6.

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni svolte dalle regioni, nonché al principio di autonomia tributaria fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate

con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2);

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno una regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

Art. 7.

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo;

d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni;

f) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

g) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 8.

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;

b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:

1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);

2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4;

c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF;

d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

Capo III

FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 9.

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

2) spese relative alle altre funzioni;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di

assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

e) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 11;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

Art. 10.

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la manovrabilità dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

d) disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva;

g) le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Art. 11.

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 14, e le entrate spettanti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*;

f) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

g) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera f), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Capo IV FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 12.

(Finanziamento delle Città metropolitane)

1. Il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d).

2. Fino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Art. 13.

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse

alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.

Capo V

INTERVENTI SPECIALI

Art. 14.

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle regioni;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani;

d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria.

Capo VI

COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 15.

*(Coordinamento e disciplina fiscale
dei diversi livelli di governo)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e

i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;

d) introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Capo VII

PATRIMONIO

DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 16.

*(Patrimonio di comuni, province,
Città metropolitane e regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, Città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, Città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Capo VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 17.

*(Principi e criteri direttivi concernenti
norme transitorie per le regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) garanzia per le regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g);

e) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 8 e che si effettui una verifica, concordata in sede di

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

Art. 18.

*(Principi e criteri direttivi concernenti
norme transitorie per gli enti locali)*

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'80 per cento di esse come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali;

2) fatta salva l'autonomia delle regioni e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea, il finanziamento delle funzioni, fondamentali e non, di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 19.

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

b) definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Capo IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art. 20.

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi

costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

Capo X

SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI

Art. 21.

(Salvaguardia finanziaria)

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;

b) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Art. 22.

(Abrogazioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.

ALLEGATO 14

ANCI, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 10
novembre 2008

GUERINI. Signor Presidente, vorrei integrare quanto già detto dal collega Zanonato, con particolare riferimento all'articolo 11 del disegno di legge n.1117 (A.S.) e alle proposte di modifica che abbiamo già depositato agli atti delle Commissioni, legate ad una diversa lettura dei principi e dei criteri direttivi che concernono il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, con particolare riferimento alla lettera g) del succitato articolo.

Chiediamo di correggere quanto ivi stabilito: deve essere corretta la disciplina in materia di perequazione delle autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad una diversa distribuzione della ripartizione statale; in assenza di tale intesa, i finanziamenti perequativi devono essere erogati direttamente dallo Stato. Questo è un tema su cui ci siamo già confrontati e il Ministro ha presente la posizione delle nostre associazioni ANCI e UPI. Ripeto: occorre assegnare un ruolo alle Regioni rispetto alla distribuzione dei fondi perequativi solo quando si raggiungono le intese con gli enti locali nelle sedi istituzionalmente preposte e, laddove queste non si realizzino, il modello valido è quello statale e i finanziamenti sono erogati direttamente dallo Stato.

Il secondo tema che vorrei sottoporre alla vostra attenzione si può leggere anche in relazione alla suddetta impostazione: mi riferisco al Patto di stabilità e al coordinamento della disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo. Nella lettura dello scenario che si va a delineare devono essere necessariamente sottolineate le intese che occorre raggiungere in sede regionale tra la Regione e gli enti locali rappresentati nelle Conferenze delle autonomie locali o, per meglio dire, nel Consiglio delle autonomie locali (parlo di Conferenze, perché in Lombardia siamo ancora in attesa del Consiglio). A tale riguardo, occorre prevedere la possibilità di modificare le regole dettate a livello statale attraverso passaggi formali assunti in sede di Consiglio delle autonomie locali.

Ecco un altro tema su cui dovrebbe essere fatta maggiore chiarezza: se gli obiettivi possono essere delineati a livello regionale (intendendo con ciò l'insieme dei Comuni, delle Province e la Regione stessa), devono essere chiari anche i meccanismi che stabiliscono gli obiettivi di comparto. Non devono esservi commistioni tra i comparti propri degli enti locali e il comparto regionale, per ovvi motivi di garanzie che devono essere riconosciute agli enti locali. Un altro principio che mi permetto di sottolineare - anch'esso tra gli obiettivi del Ministro che hanno ispirato il disegno di legge governativo da noi valutato positivamente - è quello della premialità.

Vorrei che fosse ulteriormente esaltato il tema della premialità, sia in relazione agli enti virtuosi - su cui già ci siamo confrontati e siamo in attesa degli adempimenti del Governo in attuazione del decreto dello scorso luglio - sia in relazione alle forme associate dei servizi. È necessario tracciare una rotta molto chiara e premiare - a proposito di adeguatezza degli strumenti necessari all'adempimento delle funzioni - modelli di forma associata; anzi, occorrerebbe incentivare un modello unico di forma associata attraverso misure premiali riconosciute alle unioni comunali.

Questi sono i temi che riteniamo opportuno sottolineare e portare all'attenzione delle Commissioni, assieme al rilancio della questione dei tributi propri dei Comuni, su cui è necessario recuperare un dibattito basato più sulla sostanza che sulle interpretazioni giornalistiche. Signor Ministro, dobbiamo uscire dalla vaghezza che c'è in un testo come questo e fare maggiore chiarezza. Non voglio rilanciare il tema dell'ICI sulla prima casa, ma è chiaro che la definizione della base imponibile per i Comuni sui cespiti immobiliari comunali è l'elemento cui bisogna fare riferimento, anche in relazione ai meccanismi di decentramento di funzioni in termini di catasto, che rischiano di diventare un processo monco se non portato a compimento. Oltretutto, il cespite immobiliare è la base imponibile su cui i Comuni finanziano le proprie funzioni. Credo che tale questione debba essere lasciata fuori dalle interpretazioni giornalistiche che in questi mesi hanno permeato il dibattito.

ALLEGATO 15

SVIMEZ, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 10
novembre 2008

NOVACCO. Signor Presidente, anzitutto ringraziamo per l'invito e depositiamo una documentazione scritta. Ormai da anni, dopo le leggi Bassanini e dopo le modifiche apportate nel 2001 alla Costituzione, la SVIMEZ porta avanti un suo impegno a sostegno di un'ipotesi tecnica di previsto federalismo fiscale economicamente e politicamente equo, che non stravolga i diritti delle popolazioni meridionali, che assicuri la sostenibilità finanziaria degli enti centrali e territoriali e che, contemporaneamente, non sia contraddittorio con una politica economica nazionale che persegua l'obiettivo della riduzione degli squilibri economico-territoriali all'interno del Paese, a suo tempo iscritti nella Costituzione del 1948 con riferimento agli squilibri Nord -Sud ed al dualismo nazionale. La struttura del federalismo fiscale che consideriamo equa dovrebbe assicurare il rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione della Repubblica e, in primo luogo, del principio dell'uguaglianza dei cittadini, dovunque essi risiedano. Le differenze nei livelli delle prestazioni dovrebbero essere contenute nei limiti dell'esercizio dell'autonomia degli enti, mentre per le prestazioni essenziali l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le differenze in atto, non sempre riconducibili a cattiva amministrazione. Un sistema che non fosse in grado di assicurare a tutti i cittadini servizi di qualità e quantità largamente simili, non solo non sarebbe rispettoso del dettato costituzionale (articolo 3) ma sarebbe insostenibile, in quanto alla lunga non accettabile dai cittadini dell'area nella quale ciò si verificasse. Il sistema di finanziamento prescelto dovrebbe altresì assicurare, qualunque sia il regime che si voglia introdurre, la sostenibilità finanziaria di tutti gli enti territoriali e di ciascuno di essi individualmente considerato. L'assegnazione di risorse insufficienti a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», secondo l'indicazione del quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, costringerebbe gli enti meridionali ad aumentare i livelli di tassazione e a utilizzare, per la copertura di oneri riguardanti funzioni normali, le risorse destinate, in base al quinto comma dell'articolo 119, a interventi per lo sviluppo, che ancora una volta risulterebbero sostitutive e non aggiuntive. Ne deriverebbe di fatto la negazione dell'autonomia degli enti meridionali, i quali dovrebbero esercitare il loro potere di variare le entrate non per elevare il livello dei servizi, ma per la copertura delle funzioni, appunto, normali. L'intero sistema, inoltre, non dovrebbe contenere disposizioni che rendano difficile o addirittura impossibile il perseguimento di obiettivi di coesione (non solo sociale, come impropriamente sottolineato), in primo luogo con riguardo al risultato di ridurre le differenze economiche strutturali esistenti all'interno del Paese. Tuttavia non basta che il sistema non intervenga in senso contrario al perseguimento di tale obiettivo, ma è anche necessario che vi sia una azione attiva in tale direzione: occorre che lo Stato italiano, contestualmente al federalismo fiscale, dedichi risorse nazionali inevitabilmente non marginali di fronte alla dimensione dei problemi (e dopo il triennio 2013-2015 diverse da quanto sarà previsto dalle scelte e dalle regole europee, perché molta parte dell'Italia non godrà più di agevolazioni riconducibili all'Europa) - una politica di forte progresso e riequilibrio territoriale Nord-Sud, e cioè un'organica e strutturale politica di sviluppo, di coesione e di unificazione nazionale, così come previsto dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Le condizioni indicate, che la SVIMEZ ritiene essenziali per realizzare un federalismo fiscale che possa rappresentare una prospettiva di avanzamento per il Paese - per tutto il Paese - non sembrano realizzate nell'attuale stesura del disegno di legge delega del Governo, presentato in Parlamento come atto Senato n. 1117, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». Destano perplessità, nella considerazione del gruppo di lavoro SVIMEZ (i cui membri sono indicati nella relazione) in materia di federalismo fiscale, le questioni sintetizzate nei punti che seguono e che verranno poi articolatamente sviluppate. La prima questione riguarda i costi *standard*. È del tutto appropriato il rifiuto del criterio della spesa storica, che in realtà mai è stato, sul piano concettuale, ritenuto valido nella

storia della finanza degli enti territoriali: da questo rifiuto il Mezzogiorno ha tutto da guadagnare, purché l'analisi e i conseguenti provvedimenti vengano svolti in modo tecnicamente corretto e, sul piano civile e intellettuale, onesto. Al riguardo, si ritiene che, nella definizione dei criteri per la determinazione dei costi *standard*, sulla base dei quali è valutato il finanziamento delle funzioni essenziali (spese riconducibili alle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, cioè sanità, istruzione e assistenza sociale) debba essere data adeguata considerazione ai fattori ambientali e di contesto e alle differenze nel livello di reddito che comportano maggiori costi, a parità di efficienza degli enti. Rileva, nell'impianto del sistema di finanziamento degli enti territoriali, la questione dell'autonomia finanziaria delle collettività territoriali. Il problema è stato fin qui discusso come se il fabbisogno fosse un dato, cui occorra porre a fronte un altro dato, e cioè le risorse. Questa impostazione nega la ragione d'essere delle autonomie territoriali, che è quella di far corrispondere il *mix* di servizi forniti allo sforzo fiscale che la collettività stessa ritenga di sostenere a fronte di essi. Il problema dell'elasticità finanziaria è, perciò, decisivo. In materia di perequazione occorre partire (recuperando in tal modo i contributi della Commissione Vitaletti) da una definizione che abbia dignità sul piano scientifico e civile. Per "perequazione" si intende l'insieme dei mezzi attraverso i quali lo Stato (che ne ha nel nostro ordinamento la competenza esclusiva) consente ai cittadini i quali, in diverse zone d'Italia, scontano a parità di reddito una medesima pressione fiscale, un livello «ampiamente comparabile» dei servizi. Su questa base, il principio della flessibilità fiscale, quale è indicato all'articolo 2, comma 2, lettera *p*) del disegno di legge governativo, merita la massima attenzione. Per il finanziamento delle funzioni non essenziali, nel disegno di legge si prefigura un sistema di perequazione che tiene conto, da un lato, della differenza di capacità fiscale dell'abitante, ma non dei costi *standard* di esercizio delle funzioni e, dall'altro lato, dell'obiettivo della riduzione, ma non dell'eliminazione delle differenze di capacità fiscale. Gli effetti potenziali di tale normativa, come risulta da verifiche effettuate dalla SVIMEZ e da altri enti di ricerca, provocherebbe una redistribuzione di risorse a vantaggio delle Regioni del Centro - Nord, per spese in settori importanti ai fini dello sviluppo (agricoltura, artigianato, commercio, turismo e altri): le proposte di modifica del meccanismo previsto nel disegno di legge, al riguardo avanzate dalla SVIMEZ ed espresse al paragrafo II del documento, che abbiamo consegnato alle Commissioni riunite, intendono richiamare ad un'applicazione corretta e integrale dell'articolo 119 e segnalare i rischi, che il disegno di legge delega comporta, di accentuazione dei già pesanti squilibri economici esistenti nel Paese. Al riguardo è stata effettuata una simulazione degli effetti dell'applicazione dei due diversi meccanismi, utilizzando, in mancanza di dati ufficiali, i dati relativi ai trasferimenti della legge Bassanini e del Fondo perequativo della legge n. 549 del 1995. I risultati, che sono esposti nella tabella 1 della relazione (che non illustrerò, ma potranno essere commentati successivamente), mostrano a puro titolo indicativo che la perdita di poco più di un miliardo di euro, rispetto alla «spesa storica», che il Mezzogiorno subirebbe con il disegno di legge, si ridurrebbe a meno di 200 milioni con la proposta della SVIMEZ. Nello specifico, la SVIMEZ ritiene che, nell'individuazione dei trasferimenti da sopprimere (in primo luogo il Fondo perequativo *ex lege* n. 549 del 1995), debba essere tenuto adeguatamente conto della loro origine e finalità, in modo da non sottoporre al meccanismo del riparto, previsto per il finanziamento delle funzioni non essenziali, anche somme riferibili a servizi essenziali o a obiettivi di sviluppo territoriale e di coesione. Inoltre, il finanziamento delle spese per funzioni definite «non essenziali» deve avvenire con un criterio simile a quello che il disegno di legge prevede per gli enti locali nella fase transitoria, e cioè considerando in modo forfetario l'85 per cento di tali spese come essenziali e il rimanente 15 per cento come non essenziali. Si avrebbe così l'abbandono del criterio della spesa storica, ma nello stesso tempo la garanzia di avere per queste funzioni,

rilevanti ai fini dello sviluppo regionale, risorse sufficienti per il finanziamento di un volume di prestazioni ritenute adeguate in base al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, valutate al netto delle «inefficienze» che storicamente hanno complesse motivazioni politico-sociali. Per quanto riguarda gli interventi previsti nel quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (che più appropriatamente sarebbero da indicare come interventi per lo sviluppo e per la coesione, anziché interventi speciali, come fa il disegno di legge), è da lamentare l'indeterminatezza delle norme di attuazione che non fissano i principi cui dovrà attenersi il Governo nel predisporre i decreti delegati. In particolare, non sono individuate le caratteristiche delle due modalità di intervento dello Stato indicate al citato quinto comma: attribuzione di risorse aggiuntive ed esecuzione di interventi speciali. A quest'ultima modalità di intervento, inserita nella Costituzione con la riforma del 2001, si ritiene dovrebbe fare riferimento l'azione dello Stato a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, da indicare in modo esplicito, come era nella Costituzione del 1948, e da organizzare intorno a progetti di largo respiro che coinvolgano più enti, inseriti in piani organici finanziati con risorse pluriennali (e non con provvedimenti annuali nell'ambito della legge finanziaria, come previsto invece nel disegno di legge) e vincolate nella destinazione, in modo da evitare l'utilizzo per finalità diverse da quelle cui sono destinate. Ciò non al fine di riproporre il meccanismo che fu proprio del vecchio intervento straordinario, ma per costruire, nel diverso contesto di competenze disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, una politica per il Mezzogiorno che, attraverso il superamento della frammentarietà degli interventi, sia in grado di produrre un impatto importante e decisivo sul sistema civile e produttivo dell'area. Sempre sul quinto comma dell'articolo 119, punto di forte dissenso è costituito per la SVIMEZ dalla norma che prevede l'intesa con le Regioni nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione, nonché nella determinazione delle risorse destinate dallo Stato agli interventi per lo sviluppo e per la coesione, in quanto essa di fatto indebolirebbe fortemente quella posizione di primato che, come rilevato dalla Corte Costituzionale, il quinto comma dell'articolo 119 riconosce allo Stato, e la funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema che esso è chiamata a svolgere in un ordinamento istituzionale multilivello. Né un sistema di codecisione tra Regioni e Stato è in grado di assicurare una visione d'insieme degli interessi del Paese e la maggiore responsabilizzazione che con il federalismo fiscale si intende perseguire. Il coinvolgimento delle Regioni dovrebbe essere pertanto limitato al parere sugli obiettivi e sui criteri di utilizzazione delle risorse, mentre la decisione sull'entità delle risorse dovrebbe essere presa dallo Stato in piena autonomia, quell'autonomia sull'uso delle proprie risorse che non può certo essergli negata. Signor Presidente, in questo modo abbiamo inteso riassumere le considerazioni sviluppate nei paragrafi della relazione che abbiamo consegnato.

ALLEGATO 16

Corte dei Conti, Audizione Commissione Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro,
17 novembre 2008

LAZZARO. Signor Presidente, se lei mi consente, vorrei dar lettura di una sintesi della relazione contenuta nel testo già distribuito alle Commissioni, contenente oltretutto una massa notevole di dati e documenti di ordine statistico. Vorrei poi precisare brevemente che la Corte già da tempo ha riconosciuto nel disegno di legge sul cosiddetto federalismo fiscale una straordinaria occasione per un'utile riforma dell'architettura delle nostre istituzioni, per una migliore allocazione della spesa pubblica e, in generale, per un migliore funzionamento della macchina amministrativa. La Corte intende quindi essere presente ed accompagnare, con tutte le modalità che rientrano nel proprio ambito di competenza, questo grande progetto che si ritiene utile per i cittadini. Nella relazione scritta abbiamo rilevato naturalmente alcuni profili di criticità, che non costituiscono certo una critica all'impianto, ma piuttosto un modo per avvertire di alcuni rischi che potrebbero verificarsi, proprio perché si possa provvedere ad eliminarli tempestivamente e procedere rapidamente su questa strada (ad esempio abbiamo segnalato rischi per quanto attiene al sistema tributario). Per quanto riguarda poi i controlli, cui è dedicato nella relazione un breve ultimo paragrafo, riteniamo essenziale che la Corte segua da vicino lo svolgersi di questo disegno di legge, cercando cioè di essere presente e quanto più possibile vicina nel tempo e nello spazio, in modo da poter riferire con immediatezza ai livelli di Governo decentrati, i livelli di Governo locale, e per poter essere poi d'ausilio - così come prevede la Costituzione - al Parlamento nazionale per quanto riguarda il coordinamento dell'intera finanza pubblica, cui anche di recente ci ha chiamato la Corte costituzionale. Se lei mi consente, dunque, Presidente, darò ora lettura di una breve sintesi. Da quando nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, la Corte ha sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese, con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. A tale completamento si è ritenuto potesse connettersi un miglioramento dell'azione pubblica ed un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base di un'ingiustificata crescita della spesa. In quest'ottica, la riforma deve disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente sostenibile, mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica, dettati dall'appartenenza all'Unione europea, e quello della neutralità finanziaria, nella riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo. Si tratta, inoltre, di garantire una sostenibilità operativa, attraverso un efficace meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni. La conoscenza della destinazione e dell'utilizzo delle risorse e un sistema trasparente di valutazione dei costi per i servizi resi ai cittadini appaiono, infatti, condizioni essenziali per un buon funzionamento del nuovo assetto, anche con riferimento ai valori che oggi godono di nuova ed espressa protezione costituzionale, legata alla concreta tutela dei diritti civili e sociali. Il nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali e di coordinamento della finanza pubblica richiede, infine, di essere accompagnato da interventi meditati ed efficaci su un terreno che è proprio della Corte, quello della struttura e della qualità dei controlli. Di seguito svolgerò alcune sintetiche osservazioni sul progetto di legge presentato dal Governo, rinviando per un approfondimento al testo più completo che è stato consegnato e alle relative schede ad esso allegate. La sostenibilità macroeconomica del nuovo disegno federalista è un obiettivo dichiarato del disegno di legge: l'attuazione deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita. Inoltre, i decreti delegati devono prevedere, come vincolo assoluto, che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare duplicazioni di costi e che a risparmi di spesa si accompagni una riduzione del prelievo fiscale. Determinante per gli effetti complessivi sulla spesa è il processo che si intende avviare per la ridefinizione dei fabbisogni, attraverso l'adozione dei costi standard, processo diretto ad individuare le

risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni, riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese cui non corrispondono servizi effettivi. Il finanziamento dei costi standard è previsto anche per le nuove funzioni trasferite alle Regioni (ad esempio l'istruzione), oltre a quelle, come la sanità, che rientrano già ora nella competenza regionale. Il percorso da compiere per giungere alla definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni risulta, tuttavia, ancora lungo in tutti i settori, anche in quelli - come la tutela della salute - dove maggiori sono oggi le informazioni a disposizione. Opportuna sembra quindi la scelta di prevedere un avvio del nuovo sistema di finanziamento in base ad un regime transitorio, anche prima della definizione dei costi standard, regime previsto anche per gli enti locali, per i quali, come per le Regioni, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse tra funzioni fondamentali e altre funzioni. Non rassicurante, almeno dal punto di vista delle modalità di questa fase di valutazione, e quindi degli effetti sulla dinamica della spesa, è al riguardo la disposizione prevista dall'articolo 17, comma 1, lettera e), secondo cui le somme attribuite per le nuove funzioni trasferite non dovranno essere inferiori agli importi degli stanziamenti preesistenti nel bilancio dello Stato. Si dà per scontato così che per tali funzioni il calcolo del fabbisogno standard non possa portare ad una riduzione di risorse rispetto al livello finora iscritto in bilancio. Il disegno di legge prevede sia la riduzione del prelievo erariale, sia l'esercizio di una più ampia autonomia tributaria degli enti territoriali, una combinazione peraltro non adeguatamente chiarita, che lascia nell'incertezza l'effetto netto sulla pressione fiscale. Il disegno di legge, inoltre - articolo 2, comma 2, lettera u) - non definisce infatti la misura della riduzione dell'onere tributario. Nel riferimento alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali, sembrerebbe potersi leggere la volontà di prevedere una riduzione del prelievo a livello centrale, anche superiore a quello di base, attribuito a livello decentrato. Si prefigurerebbe, quindi, una riduzione tesa a compensare anche parte della maggiore potenziale pressione fiscale riconosciuta a livello territoriale. Un'adeguata programmazione delle risorse e la stabilità del sistema complessivo sono poi strettamente connessi all'efficacia del coordinamento della finanza pubblica e del meccanismo che deve regolare il contributo richiesto alle Autonomie per il rispetto degli obiettivi europei (Patto di stabilità interno). Si conferma l'impostazione finora prevista, basata sull'operare dei vincoli sui singoli enti. Limitati sono gli spazi per un effettivo coordinamento regionale, un approccio che rischia tuttavia di riprodurre, anche per gli anni a venire, le distorsioni rilevate negli ultimi esercizi, e spesso sottolineate dalla Corte. A tutela del rispetto degli obiettivi previsti con il Patto di stabilità interno e con il nuovo sistema di finanziamento, si prevedono meccanismi premiali e sanzionatori. Si tratta di un regime particolarmente complesso che potrebbe portare anche a contestuali sanzioni e premialità sullo stesso ente. Chiarimenti sono necessari anche per la disposizione che, nel caso degli enti virtuosi, prefigura modificazioni dell'aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra risultati programmati e obiettivi realizzati, senza tuttavia specificare su quale livello di governo andrebbe ad operare tale riduzione del prelievo a favore dei cittadini. Se essa si applicasse alla compartecipazione al gettito di tributi erariali attribuiti agli enti territoriali, si potrebbe configurare una significativa limitazione nell'operare delle amministrazioni decentrate. L'introduzione di un meccanismo quasi automatico di riduzione delle entrate condizionerebbe necessariamente le scelte operative degli enti. Inoltre, il collegamento al rapporto tra obiettivi e risultati potrebbe condurre ad una riduzione del prelievo a fronte di miglioramenti dei saldi anche se ottenuti in disavanzo. Ancora più complessa si presenterebbe la traduzione operativa di una riduzione che gravasse sul gettito erariale. Si introdurrebbero elementi di incertezza ulteriori nella programmazione finanziaria, producendo variazioni di gettito in esercizi necessariamente diversi (a ragione dei tempi necessari alla verifica) da quelli in cui si

è ottenuto il risparmio di spesa. Va infine rilevata la previsione che mira a ridurre gli interventi dell'amministrazione statale sul sistema di finanziamento decentrato. Si prevede all'articolo 2, comma 2, lettera i), l'esclusione di interventi su aliquote e basi imponibili che non siano del proprio livello di governo o, in caso contrario, la compensazione tramite modifiche di aliquote o l'attribuzione di altri tributi, ma non un reintegro in termini di manovrabilità fiscale. Ne discende che, come avvenuto anche nel recente passato nel caso dell'IRAP e dell'ICI, l'introduzione di sistemi di esenzione o agevolazione, ancorché opportunamente compensati, incidano considerevolmente sulla disponibilità e sulla stessa dimensione dello sforzo fiscale attivabile dalle amministrazioni decentrate. Sotto il profilo della sostenibilità operativa il provvedimento definisce con una certa precisione i criteri direttivi e i principi su cui si dovrà basare il nuovo assetto delle Regioni, mentre per gli enti locali permangono ancora alcuni elementi d'incertezza. Per quanto riguarda le Regioni, il meccanismo delineato si presta ad alcune prime osservazioni. Tra le somme trasferite che verranno riattribuite come entrate proprie figurano quelle destinate al finanziamento delle funzioni del cosiddetto federalismo amministrativo, fatta eccezione per il trasporto pubblico locale. Come rilevato più volte nei referti della Corte, la ripartizione finora vigente si basava su una valutazione dei fabbisogni operata, a livello di settore, in occasione della definizione dei riparti regionali ex decreto legislativo n. 112 del 1998. Si tratta, pertanto, di una ripartizione che risulta non omogenea in termini *pro capite*. La trasformazione di tali trasferimenti in entrate proprie (addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e la conseguente perequazione producono una redistribuzione delle somme, anche in presenza di un elevato livello di solidarietà: un processo di cui va valutato l'effetto in funzione della persistenza o meno delle ragioni alla base della originaria ripartizione. Un chiarimento è necessario ove si guardi poi al trattamento previsto per le spese "non Lep" e per il funzionamento del meccanismo perequativo che sembra riguardare le sole altre spese finora finanziate con trasferimenti statali. Infatti, secondo tale norma, con riguardo alle spese non riconducibili al vincolo costituzionale, la perequazione per le capacità fiscali opererebbe solo riguardo al gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF e, soprattutto, per il solo importo relativo ai trasferimenti soppressi con il provvedimento. Il gettito delle altre imposte ora destinate al finanziamento di funzioni "non Lep" (ad esempio, tassa auto, accisa sulla benzina, arisgam) rimarrebbe nella disponibilità delle Regioni e non contribuirebbe al calcolo della capacità fiscale su cui si basa il sistema perequativo. Si tratta di una modifica di tutto rilievo rispetto a quanto finora previsto con il decreto legislativo n. 56 del 2000 e che contribuirebbe ad una più rapida divaricazione delle risorse a disposizione delle diverse realtà territoriali. Non va infine trascurata la questione relativa al trattamento, nel nuovo sistema, dell'ex fondo perequativo istituito dalla legge n. 549 del 1995. Alle difficoltà nella gestione di tale fondo sono prevalentemente riconducibili, infatti, le distorsioni rilevate in fase di attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000. Infatti, il mantenimento della distribuzione dei benefici connessi al suo operare è stato finora ottenuto scontando gli importi previsti a livello regionale dal gettito dell'IRAP, considerato a copertura del fabbisogno sanitario, e riducendo di pari ammontare il gettito dei tributi su cui si basa la perequazione delle capacità fiscali. Il sistema di finanziamento degli enti territoriali configurato dal disegno di legge comporterà lo spostamento di rilevanti quote di gettito IRPEF dal centro verso la periferia. Ciò può comportare rischi che vanno opportunamente contrastati. Diversamente da quanto desiderato, il nuovo disegno può portare ad un aumento della pressione tributaria, ed in particolare dell'imposizione personale sui redditi, e ad una forte dilatazione del ricorso alla perequazione, in ragione del ruolo centrale assegnato nel finanziamento del federalismo fiscale all'IRPEF. Né potrebbero venire ridotte le finalità redistributive tradizionalmente assegnate all'imposta personale sul reddito. L'aumento del ruolo

delle addizionali, la previsione di un'aliquota riservata o di una riserva di aliquota e la possibilità di intervenire sulla struttura dell'imposta modificando i parametri impositivi (aliquote e base imponibile) si potrebbero risolvere nella sterilizzazione del principale strumento di politica fiscale oggi a disposizione del Governo centrale. Vi è il rischio che lo spostamento a livello subnazionale dell'effetto di progressività dell'imposta ingeneri distorsioni sul territorio nazionale e incentivi spostamenti verso realtà a più contenuto prelievo, intaccando il funzionamento di istituti di controllo tributario (redditometro) e della spesa sociale (ISEE), basati in larga parte su indicatori di capacità contributiva riconducibili alla struttura IRPEF. Rischi non minori sono altresì quelli connessi all'aumento della complessità e della scarsa trasparenza del sistema. Nonostante venga ribadita la necessità di garantire la semplificazione del sistema tributario, l'assetto del nuovo sistema tributario che viene delineato appare fortemente esposto al rischio di introdurre nuove complicazioni ed incoerenze. Si prevedono riserve di aliquote ed addizionali per il finanziamento da parte delle Regioni dei livelli essenziali delle prestazioni, un concorso dell'addizionale regionale IRPEF al finanziamento delle spese non riconducibili al vincolo costituzionale, compartecipazioni ed addizionali per le funzioni fondamentali dei Comuni e compartecipazioni per le funzioni fondamentali delle Province. È essenziale evitare che la principale imposta del nostro sistema tributario rischi, per la molteplicità delle chiamate in causa e in assenza di adeguati meccanismi di raccordo, di trovarsi sostanzialmente sottratta a qualsiasi effettiva possibilità di una gestione coerente. Con riferimento alle attività di controllo, la Conferenza permanente assume nel disegno di legge un ruolo di verifica e correzione del funzionamento sia del nuovo sistema di finanziamento sia del meccanismo di coordinamento che deve accompagnare il funzionamento del sistema. Ciò porta a guardare al ruolo di controllo esterno proprio della Corte dei conti come ad un naturale completamento del sistema così delineato, in continuità con quanto disposto negli ultimi anni. Si tratta di un ruolo radicato costituzionalmente, esteso all'intera finanza pubblica e di ausilio a tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica (articolo 114 della Costituzione), non soltanto lo Stato ma anche gli enti locali e le Regioni, un ruolo non già interno ai rapporti fra i soggetti politico-istituzionali che compongono il sistema del federalismo fiscale, quanto esterno e terzo rispetto a tali rapporti, in funzione di garanzia per la tenuta della finanza pubblica nazionale e di collaborazione con gli enti territoriali, per la rilevazione degli scostamenti dalle regole dell'equilibrio finanziario e per l'adozione delle misure conseguenti. Su tre aspetti il contributo che potrà venire dalla Corte costituisce elemento fondamentale per la sostenibilità e l'efficacia del nuovo sistema. Un primo contributo deve venire dall'attività di controllo sulla gestione. Ancor più di quanto fatto finora, tale controllo dovrà consentire una verifica attenta oltre che dell'efficacia e dell'efficienza dell'operare delle amministrazioni locali anche della rispondenza dei servizi resa al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite. Ciò richiederà un'attenta valutazione dell'impiego delle risorse, dell'efficienza degli apparati preposti all'erogazione dei servizi, della qualità dei risultati conseguiti. Ciò richiede il ricorso a comparazioni fra amministrazioni in termini di efficiente ed economica organizzazione delle risorse e di efficace conseguimento dei risultati. Di qui l'utilità che sia un organo unitario, articolato regionalmente come la Corte, ad operare sulla base di programmi, metodologie, criteri e parametri predefiniti. È quindi un ruolo di controllo che, proprio per la funzione di garanzia cui la Corte assolve nella dialettica Parlamento-Governo-Autonomie e per la tutela costituzionale di tale funzione, deve essere svolto dalla stessa Corte e non può essere demandato ad organismi non previsti in Costituzione. Un secondo controllo attiene alla verifica di regolarità contabile delle gestioni. Il rilievo del dato contabile nella funzionalità e nella sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione (cruciale soprattutto a ragione del forte dualismo del Paese) richiede il potenziamento di questa funzione, estesa negli ultimi esercizi a

tutti gli enti locali grazie anche al potenziamento del raccordo con i revisori contabili degli enti disposto dalla legge finanziaria per il 2006. Un ruolo che la Corte ha assunto attraverso le sue strutture regionali e che riguarda i documenti contabili sia a preventivo che a consuntivo. A questi controlli se ne dovrà aggiungere un terzo: quello che consente ai cittadini di avere una chiara percezione del rapporto esistente fra prelievo fiscale e servizi ottenuti. Si tratta di analisi, anch'esse da condurre su base comparativa, in grado di realizzare - come insegnano esperienze di altri Paesi - efficaci processi di emulazione e di miglioramento delle gestioni, nonché di valorizzare la responsabilità (in termini di *accountability*) degli amministratori per il proficuo impiego delle risorse, che è il fondamento del nuovo sistema federale. A questo fine dovrà essere orientato l'esame delle gestioni delle entrate a livello regionale e locale. Vi sono poi vari riquadri allegati all'originale relazione consegnata agli atti in cui si dà conto di diverse risultanze finanziarie e contabili.

ALLEGATO 17

G. Muraro, Alla ricerca del costo standard, 14 ottobre 2008

ALLA RICERCA DEL COSTO STANDARD

di Gilberto Muraro¹

Il costo standard è cruciale nella finanza federale per determinare i flussi perequativi. Attenzione a non impostare complessi e probabilmente inconcludenti sistemi di valutazione microanalitica degli standard fisici e monetari in gioco. Conviene realisticamente adottare, sull'esempio della sanità, un approccio macroeconomico, con un dato monetario nazionale, scelto in sede politica, e coefficienti correttivi territoriali di natura tecnica. L'auspicio è che si cominci a ragionare in questi termini anche per assistenza, istruzione e trasporto locale.

Il concetto di costo standard, contrapposto al costo storico, occupa giustamente un ruolo centrale nel disegno di legge delega sul **federalismo fiscale** approvato dal Consiglio dei ministri l'11 settembre 2008. Il costo standard contribuirà infatti a determinare, per ciascun ente, il fabbisogno "ufficiale" e quindi l'eventuale trasferimento perequativo cui avrà diritto in caso di insufficiente capacità fiscale. Come affrontare questo nodo cruciale della finanza federale?

L'APPROCCIO MICROANALITICO

C'è da essere preoccupati di certe tesi che cominciano a circolare e che invitano a tradurre in cifre la sequenza logica del calcolo, e quindi a considerare esplicitamente tutti i **dati monetari e fisici** coinvolti, definendo di ciascuno il livello standard. Per ogni servizio occorrerebbe quindi considerare le prestazioni standard che lo compongono nonché la qualità standard che si assume nella stima delle risorse di lavoro e capitale impiegate in tali prestazioni. E poi bisognerebbe applicare i **prezzi** delle risorse impiegate, naturalmente ignorando i prezzi eccezionalmente alti o bassi che possono riscontrarsi in concreto nella spesa degli enti come conseguenza di particolare abilità oppure di particolare incapacità o corruzione dei funzionari, e individuando anche qui dei valori standard. Si tratterebbe, in buona sostanza, di fare la somma di una serie estesa di prodotti tra prezzi e quantità di risorse, in cui ogni elemento in gioco sarebbe inserito con il valore ritenuto "appropriato". Non occorre mettere in campo i problemi concettuali dell'economia pubblica - obiettivi e strumenti spesso non misurabili, organizzazioni complesse e poco coordinate in cui sono compresenti segmenti di attività efficienti e segmenti inefficienti, eccetera - per intuire che con questo approccio microanalitico, implicante molti fattori e quindi molti accordi tecnico-politici, non si va da nessuna parte. Anzi, ammesso e non concesso di riuscire a determinare una fotografia molto articolata del fabbisogno di un ente in un determinato momento, bisognerebbe comunque diffidare di questo approccio. Diventerebbe probabilmente un **freno alle innovazioni** di prodotto e di processo, dato che, fino al cambiamento ufficiale della formula microanalitica, le nuove prestazioni e le nuove combinazioni produttive potrebbero mettere in pericolo i trasferimenti acquisiti. E per evitare simili timori paralizzanti, occorrerebbe impegnarsi in un defaticante e costoso processo di aggiornamento continuo.

MODELLO SANITÀ

Serve quindi un approccio basato su un numero limitato di elementi, facilmente misurabili e abbastanza resistenti nel tempo. La strada è indicata dalla sanità, che rappresenta la voce di gran lunga più importante della spesa regionale e al contempo quella su cui più pregnante è il vincolo di assicurare i livelli essenziali di assistenza in tutto il paese. Ignorando molti aspetti non determinanti, il "modello" del finanziamento regionale della sanità pubblica ci indica che gli elementi

¹ Pubblicato su www.lavoce.info il 14.10.2008

fondamentali in gioco sono solo due. Il **primo elemento** è un dato monetario, il fondo complessivo che il Parlamento ha deciso di mettere a disposizione della sanità pubblica e che quindi rappresenta “per definizione” quanto serve e basta, nel giudizio politico, per assicurare i livelli essenziali di tutela sanitaria all’intera popolazione in quel determinato contesto di bisogni e conoscenze e disponibilità. Il **secondo elemento** è costituito da una formula che racchiude le determinanti reali del fabbisogno sanitario (struttura demografica e in minor misura caratteristiche epidemiologiche e sociali): consente di determinare, attraverso la stima di quelle determinanti nelle varie aree, la quota pro capite di ciascuna regione rispetto alla quota pro capite nazionale. **(1)** Le vicende della sanità italiana ci dicono che la conflittualità tra regioni rimane, a dispetto del semplice e convincente impianto analitico per la ripartizione delle risorse. In gran parte, tuttavia, essa è legata a problemi che nel nuovo contesto apparirebbero non già alla vera e propria tematica del costo standard bensì alla tematica del **periodo transitorio**, ossia dei tempi e dei modi per passare dal dato storico a quello standard, una tematica in cui l’accordo politico prevale sulla bontà tecnica delle possibili soluzioni. È vero che anche la stessa formula della **quota capitaria** è stata oggetto di forti critiche da parte della Svimez; ma critiche non convincenti, sia consentito di osservare incidentalmente, e che comunque non hanno impedito alla fine un accordo generale sulla ripartizione. Insomma, non esiste l’approccio perfetto e nemmeno quello facile. Ma quello qui indicato, che si potrebbe definire **macroeconomico** e che si caratterizza per un dato monetario nazionale che nasce dalla politica, cui si applicano coefficienti correttivi territoriali scaturiti da una seria analisi tecnica, appare capace di minimizzare i costi, i tempi e le probabilità di blocco del processo decisionale. L’auspicio è quindi che si cominci a ragionare in questi termini anche per assistenza, istruzione e trasporto locale.

(1) All’inizio della storia, è pressoché inevitabile che il dato monetario nazionale sia rappresentato dal dato storico. Poi si tratterà di individuare un opportuno riferimento nella dinamica del servizio sanitario, decidendo implicitamente, nel confronto tra le pratiche delle varie regioni, il livello di efficienza che si vorrà assumere come standard generale. Il suggerimento personale è di prendere esempio dal trattato di Maastricht e di considerare la media di un sottoinsieme di regioni più efficienti (“Sanità e federalismo fiscale”, Politiche sanitarie, n. 1/2000, pp. 17-24).

ALLEGATO 18

V. Cerulli Irelli, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 12 novembre 2008

CERULLI IRELLI. Signor Presidente, anch'io sarò molto sintetico. In questa sede vorrei esprimere fin dall'inizio, come cultore di questa materia ormai da tanti anni, la mia soddisfazione per le iniziative del Governo che finalmente ha messo mano all'attuazione della parte probabilmente più importante del Titolo V. Mi riferisco a quell'articolo 119 che credo fu elaborato nell'accordo delle diverse componenti politiche e che in questi anni, a quanto mi risulta, ha ricevuto un assenso assolutamente generalizzato, tanto è vero che anche la proposta di legge costituzionale approvata dalle Camere nella XIV legislatura non toccò neanche una virgola di questo articolo. Ci stiamo quindi riferendo ad una norma non solo cogente per tutti, in quanto scritta in Costituzione, ma che gode di un assenso politico assai vasto. Dobbiamo, pertanto, tener presente con grandissima attenzione i principi dell'articolo 119, che sono a tutti ben noti. Si vuole, in sostanza, che l'intera articolazione del governo territoriale nelle sue diverse componenti (Regioni, Province e Comuni) abbia un'autonomia di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione. Ciò significa che ciascun ente del governo territoriale è chiamato a vivere con mezzi propri, senza trasferimenti da parte dello Stato. I mezzi propri si dividono in tre categorie: tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riscontrabili sul territorio, secondo il principio della territorialità dell'imposta, e perequazione. Queste tre componenti coprono integralmente le spese che ciascuna Regione o ente locale è chiamato a sostenere per il finanziamento delle sue funzioni e dei suoi servizi. I trasferimenti erariali sono tutti soppressi ad eccezione di quanto previsto al riguardo dal quinto comma dell'articolo 119 per circostanze di carattere eccezionale. Signor Presidente, c'è un altro punto molto significativo che differenzia la Costituzione italiana da quelle di altri Paesi europei; mi riferisco al fatto che mentre in Italia si è voluto affermare un pluralismo articolato su più livelli, in Germania, ad esempio, vi sono fondamentalmente solo due grandi attori politici, ovvero lo Stato centrale, il *Bund*, e le Regioni, cioè i *Länder*. Nell'ambito di ciascun *Land* i rapporti fanno capo al *Land* medesimo, con ciò intendendo che gli enti locali - se posso usare un'espressione non tecnica - sono sottoposti al governo regionale anche per quanto riguarda la finanza. In Italia, invece, abbiamo voluto compiere un passo coraggioso, forse eccessivamente avanzato, posto che abbiamo inteso disegnare la Repubblica con una pluralità assai vasta di attori, ovvero lo Stato, le Regioni e gli enti locali, che sono migliaia e che hanno tutti una dignità costituzionale paritaria a quella degli altri soggetti, il che naturalmente comporta delle conseguenze anche e soprattutto sul piano finanziario. Il testo proposto dal Governo, a mio giudizio, presenta due aspetti per così dire critici, o che comunque a mio avviso necessitano di essere chiariti, cosa che certamente avverrà per opera del Parlamento e la collaborazione del Governo e in particolare del Ministro competente. La prima delle due criticità riguarda la distinzione che si fa in più punti nel testo del Governo tra spese regionali e locali imputabili ai livelli essenziali delle prestazioni stabilite dalla legge dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera *m*)), che nel disegno di legge vengono individuate nei comparti sanità, assistenza, istruzione, trasporto locale - sia pure in posizione secondaria - e in tutti gli altri servizi. Per quanto riguarda gli enti locali a questa distinzione si accompagna la dicotomia tra livelli essenziali delle prestazioni e funzioni fondamentali da una parte e altre funzioni dall'altra. La possibilità stessa di individuare questa distinzione pone però dei problemi: innanzitutto, per quanto riguarda gli enti locali ci si chiede quali saranno le funzioni fondamentali, posto che a tutt'oggi non lo sappiamo. Nonostante per lungo tempo ci siamo scervellati su quali sarebbero potute essere le funzioni fondamentali, allo stato non siamo ancora in grado di dirlo. Stando alla volontà delle Regioni tali funzioni dovrebbero essere poche, laddove per gli enti locali dovrebbero invece essere numerosissime, considerato che il testo costituzionale prevede il concetto di funzioni fondamentali al fine di limitare la potestà legislativa regionale. Di conseguenza, più saranno le funzioni fondamentali previste dalla legge dello Stato in

capo a Comuni e Province, maggiore sarà la riduzione della potestà legislativa delle Regioni. In un certo senso si tratta di due pretese (quella degli enti locali e quella delle Regioni) entrambe legittime perché se da una parte le Regioni hanno il diritto di pretendere di esercitare appieno la loro potestà legislativa, dall'altra gli enti locali rivendicano il diritto di essere garantiti di fronte a fenomeni di centralismo regionale che, come è noto, sono abbastanza diffusi. Riassumendo, dal momento che il disegno di legge proposto dal Governo prevede grosso modo il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, il problema che si pone è quindi definire tali funzioni, posto che ovviamente il finanziamento integrale sarà vastissimo se le funzioni fondamentali saranno ampie o assai ridotto se saranno poche. Desti inoltre qualche perplessità la scelta di ancorare alle funzioni fondamentali un concetto che ha fini finanziari, visto che la Costituzione prevede tale concetto esclusivamente nell'ambito dei rapporti tra potestà legislativa statale e regionale, cioè per fini completamente diversi e non a caso l'articolo 119 non menziona questo concetto. Analogo discorso, sia pure in termini leggermente diversi, vale per i livelli essenziali delle prestazioni. Il testo del Governo al riguardo parla di assistenza, istruzione e sanità, ma mi chiedo se si sia veramente convinti che si tratti solo di questo. Tanto per fare un esempio concreto, la viabilità non rientra forse nell'ambito dei livelli essenziali? Il cittadino di una Provincia ha certamente diritto all'assistenza, ma non ha anche quello di viaggiare su strade prive di buche che si formano e che magari non vengono riparate in mancanza di risorse da impiegare nella manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse? Quello che con ciò intendo evidenziare è che ci troviamo di fronte a concetti abbastanza indefiniti, anche perché nel merito non ci siamo ancora dotati di una legislazione sufficientemente chiara. Questi elementi di criticità si riscontrano nel testo laddove si distinguono le modalità di finanziamento a seconda che si tratti del finanziamento che riguarda le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni e quello che concerne le altre funzioni. Per entrambe le categorie il finanziamento è sempre composto dalle già citate tre fonti, ovvero i tributi propri, la compartecipazione e la perequazione. Per quanto attiene alla prima categoria (livelli essenziali e funzioni fondamentali), da quanto si comprende dall'impostazione che si immagina assumeranno i decreti legislativi, attraverso le suddette tre fonti si avrà il finanziamento integrale di tali funzioni, mentre quello delle altre verrà affidato all'autonomia fiscale finanziaria dei singoli enti, la quale sarà certo impostata dal decreto legislativo in modo da consentire di far fronte a queste spese, anche se non in maniera garantita; va infatti osservato che il testo non distingue con chiarezza tra quello che è garantito e quello che non lo è. Questo è il primo aspetto critico del testo, che auspichiamo possa essere superato nel corso dei lavori parlamentari. Desidero anche ricordare, anche se è a tutti noto, che sempre all'articolo 119 la Costituzione fa riferimento al finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti. Ciò significa che pur in una prospettiva di costi e fabbisogni *standard* – sul fatto che la spesa storica debba essere superata il testo del Governo è chiarissimo e del tutto condivisibile – questi ultimi debbono poter contare su fonti di finanziamento, tributi, compartecipazioni e perequazioni tali da garantire una loro integrale copertura. Questo è quanto previsto dall'articolo 119 ed è quanto il legislatore, così sensibile alle esigenze dei governi territoriali, sarà tenuto ad assicurare. Il secondo punto critico che necessita di chiarimenti riguarda il rapporto tra Regioni ed enti locali in tema di gestione del fondo perequativo. A questo proposito si pone un problema molto delicato perché, come dicevamo poc'anzi, tra Regioni ed enti locali non sempre corre buon sangue. Nel merito ritengo che la Costituzione sia abbastanza chiara quando affida alla potestà dello Stato la politica della perequazione. Quest'ultima rientra tra i compiti dello Stato come pure a mio avviso vi rientrano la perequazione tra Regioni e quella tra enti locali dislocati nelle diverse Regioni. Ciò significa che il fondo perequativo che serve a finanziare i territori meno avvantaggiati, siano essi regionali,

provinciali o comunali, a rigore di Costituzione dovrebbe essere gestito dallo Stato. Su questo punto il testo in esame non risulta molto chiaro; nello specifico mi riferisco all'articolo 11, ove si prevede che siano iscritti nel bilancio delle Regioni due fondi perequativi, uno per la finanza delle Province e l'altro per la finanza dei Comuni. In tale norma e in particolare ai punti 1 e 2 della lettera c), si fa esplicito riferimento anche ai criteri attraverso i quali deve avvenire la distribuzione del fondo perequativo ovvero all'indicatore di fabbisogno finanziario e agli indicatori di fabbisogno di infrastrutture. A questo proposito chiedo ai Ministri presenti di chiarirci se la gestione di questo fondo, quindi l'applicazione dei suddetti criteri, dovranno essere effettuate, caso per caso, per ogni singola Provincia e Comune, dalla Regione, sia pure in base a criteri stabiliti dallo Stato o, viceversa, se sarà quest'ultimo ad attribuire direttamente le somme a titolo perequativo ai Comuni ed alle Province. *CERULLI IRELLI*. Allora, se le cose sono in questi termini - e vi sono aspetti testuali che inducono a questa interpretazione - non si capisce allora perché si debbano istituire questi due fondi nell'ambito del bilancio regionale! So bene che tale scelta corrisponde ad un desiderio, ad una richiesta che viene avanzata da parte delle Regioni, ma non ne comprendo bene il motivo, considerato che le Regioni non hanno la possibilità di attuare una politica perequativa se non quella marginale prevista dalla lettera f) del primo comma del già citato articolo 11, laddove si prevede espressamente che le Regioni: «possono... procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata,...». Si può infatti affermare che il grosso della politica perequativa quando arriva alle Regioni sia stato già completato, posto che gli stanziamenti sono stati già assegnati ai singoli Comuni e alle singole Province; ne consegue che sotto questo profilo il bilancio regionale costituisce semplicemente la sede di un passaggio contabile di quei finanziamenti e quindi non si comprende bene perché debbano essere ad esso imputati. Dico questo anche tenuto conto di un fatto che purtroppo emerge nella nostra esperienza positiva. Cito a titolo di esempio il recente episodio che ha interessato i rapporti tra Regione Lazio ed il Comune di Roma e nello specifico mi riferisco al bilancio di quest'ultimo ed al famoso «buco», di entità più o meno grande a seconda delle opinioni delle diverse parti politiche, che sappiamo essere stato in larga misura causato dalla mancata riscossione di somme dovute al Comune da parte della Regione Lazio impegnata a far fronte ai debiti del comparto sanitario. Si tratta purtroppo di situazioni che interessano anche molte altre Regioni italiane, che soprattutto sul versante della sanità si trovano ad avere l'acqua alla gola, situazioni che necessitano di essere affrontate drasticamente. Fatti di questo genere potrebbero pertanto dar luogo a rapporti difficili e conflittuali tra Regioni ed enti locali. E se è vero che il testo in esame prevede che entro 20 giorni le somme debbano essere dislocate in capo agli enti locali, mi chiedo però come si ritiene di dover procedere qualora ciò non accadesse. In casi di questo genere mi chiedo chi sarebbe chiamato ad intervenire, forse il Consiglio dei ministri con il potere sostitutivo in base a quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione? È chiaro quindi che ci troviamo di fronte ad un passaggio politico delicato e che potrebbe dare luogo a conflittualità. Ciò detto, se l'intendimento è quello di avvicinarsi ad un sistema di tipo tedesco in cui a livello regionale si attui effettivamente una politica perequativa tra enti locali - il che richiederebbe comunque una modifica costituzionale - allora spetterà alla Regione gestire le somme; nel caso in cui però si desideri conservare il modello attuale, secondo il quale la garanzia della perequazione agli enti locali è data dal Governo centrale, attraverso tutta una serie di passaggi procedurali - mi riferisco a strumenti quali la Conferenza Stato-Regioni, la partecipazione e quant'altro - credo allora che coinvolgere le Regioni in questo intricato rapporto potrebbe costituire una inutile complicazione. Quelli appena evidenziati sono soltanto alcuni punti critici nell'ambito di un testo in larga misura condivisibile. Ritengo comunque assai

apprezzabile che finalmente, se pur con sette anni di ritardo, si sia cominciato a mettere mano all'attuazione del Titolo V della Costituzione.

ALLEGATO 19

T. Groppi, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 12 novembre 2008

GROPPI. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare per l'invito rivoltomi e per la presenza nutrita sia di rappresentanti del Governo che di parlamentari, a dimostrazione dell'interesse, non so quanto meritato, per le posizioni della dottrina costituzionalistica e pubblicistica in generale. Desidero ora svolgere alcune osservazioni, riservandomi di farvi avere un breve testo scritto che ho già predisposto. Il punto di vista che vi illustrerò riguardo al disegno di legge in esame sarà essenzialmente costituzionalistico. Dopo una breve premessa, vorrei di seguito avanzare alcuni rilievi su punti di criticità che potrebbero essere corretti in sede di esame parlamentare del disegno di legge medesimo. Come sottolineato dai colleghi che mi hanno preceduto, siamo di fronte ad una doverosa attuazione della riforma del Titolo V ed alla necessità, più volte segnalata dalla Corte costituzionale, di attuare l'articolo 119. Ciò detto, ritengo si diano però per scontati due aspetti preliminari, posto che, da un lato, si parte dal presupposto che sia pienamente condivisa l'impostazione di quella riforma e che quindi si possa lavorare all'attuazione di un articolo chiave come il 119; dall'altro, si ritiene che l'attuazione del suddetto articolo e delle norme che regolano l'autonomia finanziaria di Comuni, Province e Città metropolitane, possa precorrere l'ultimazione di una serie di altri adempimenti che sono previsti in altri articoli del Titolo V. Né darei altrettanto per scontato che tutte le previsioni contenute nel Titolo V, siano condivise, seppure a sette anni di distanza dalla loro approvazione. È del resto sotto gli occhi di ognuno di noi il fatto che la nostra è una Costituzione vivente e che il testo interpretato dalla Corte costituzionale e dagli stessi legislatori statali e regionali diverge dal testo scritto della Costituzione medesima, basti ad esempio pensare agli elenchi delle materie a legislazione esclusiva e concorrente. Vi sono pertanto una serie di elementi di criticità nello stesso testo costituzionale che, a mio avviso, dovrebbero essere affrontati prima di dedicarsi sul campo all'attuazione dei provvedimenti che regolano l'autonomia finanziaria. Tengo quindi a ribadire che vi sono alcuni aspetti, in ordine all'attuazione istituzionale del Titolo V, che dovrebbero essere vagliati prima di porre mano alle misure sull'autonomia finanziaria. Mi riferisco a tutta una serie di nodi non sciolti, quali ad esempio il rapporto tra Regioni ed enti locali e la definizione delle funzioni fondamentali che sono stati evocati poc'anzi. Vi è poi l'esigenza di adottare il Codice delle autonomie - o comunque lo si voglia chiamare - e di rivedere il Testo unico degli enti locali, nonché di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà contenuto all'articolo 118. Occorre altresì dare attuazione alle norme sulle Città metropolitane e disciplinare l'ordinamento di Roma Capitale, per non parlare poi del problema delle Regioni ad autonomia speciale. Riguardo a quest'ultimo aspetto, mi pare che anche il disegno di legge al nostro esame prenda atto di come non si possa intervenire con legge ordinaria e quindi della necessità di dare vita ad altra tipologia di interventi. A ciò si aggiunge l'esigenza di risolvere la questione della mancata riforma della seconda Camera e - quantomeno - quella dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Chiudo questa parentesi introduttiva ribadendo che, con il provvedimento al nostro esame, mi sembra che si voglia partire dalla coda, quando mancano - ahimè, pur essendo trascorsi sette anni - ancora una serie di mattoni e di elementi costitutivi dell'assetto istituzionale del sistema delle autonomie territoriali in Italia. Mi sembra inoltre che la mancanza di questi tasselli contribuisca a rendere più confuso anche il problema dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo. Vorrei ora segnalare gli elementi di criticità, sottolineandone in particolare tre. Il primo punto critico - in ciò ricollegandomi a quanto in proposito evidenziato dal collega Cerulli Irelli - inerisce il quarto comma dell'articolo 119, ove è previsto che le risorse spettanti alle Regioni e agli enti locali consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, senza che sia prevista una distinzione tra quelle di serie «A» e quelle di serie «B», a differenza - lo sottolineo - di quanto disponeva il testo originario dell'articolo 119, in cui invece si faceva unicamente riferimento alle spese necessarie

all'adempimento delle loro funzioni «normali». In tal caso la norma individuava quindi le funzioni «normali» che dovevano essere integralmente coperte. L'articolo 119, quarto comma, non fa invece alcuna diversificazione, introducendo quindi, sia per le Regioni che per gli enti locali, con formulazioni diverse, quella distinzione tra spese obbligatorie e facoltative che era operata nei vecchi Testi unici comunali e provinciali risalenti addirittura al 1915 e al 1934. Mi sembra pertanto di poter dire che questa distinzione sia problematica in rapporto all'articolo 119. Un secondo elemento di ambiguità, auspicio suscettibile di miglioramento, attiene alla genericità della delega. Al riguardo il professor Bertolissi ha affermato poc'anzi che non vi sono problemi di costituzionalità; effettivamente, al riguardo va osservato che la giurisprudenza della Corte costituzionale sul controllo dei principi e dei criteri direttivi delle leggi di delega non è mai stata, fino ad oggi, molto stringente e che sono stati utilizzati metri di giudizio sempre molto ampi e benevoli. Mi chiedo però se questa giurisprudenza possa continuare; d'altronde, la Corte costituzionale sosteneva posizioni diverse anche nei confronti dello strumento del decreto-legge, ma di fronte ad un certo suo utilizzo le ha con il tempo modificate. Al di là della giurisprudenza costituzionale esistente, vorrei quindi sottolineare alcuni aspetti concernenti la summenzionata genericità che ravviso nel disegno di legge delega, in particolare riguardo ad uno dei punti qualificanti e più condivisi della riforma, quello che norma il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*. Nel merito, mi sembra di non trovare in questo provvedimento - ma forse sbaglio - alcun cenno alle modalità e ai criteri che devono guidare nella determinazione dei costi *standard* e che il tutto alla fine sia rimesso a quella Commissione paritetica tecnica che dovrà collaborare con il Governo nella redazione dei decreti-legislativi, ma - ripeto - la legge delega non dice nulla in merito a criteri da adottare per l'individuazione dei costi *standard*. Sempre in relazione alla genericità del disegno di legge al nostro esame, un secondo aspetto critico riguarda il principio di trasparenza che è più volte affermato nel testo, aspetto che considero pregevolissimo; pur tuttavia, in fase di esame e di approvazione del provvedimento, mi pare che sia proprio la trasparenza a mancare in ordine ai dati finanziari, che sono poi i soli che possono illuminare sulle reali conseguenze del disegno di legge medesimo. In questo grande dibattito e in tutto quello che è stato scritto finora dalla dottrina e dai politici, nessuno è stato ancora in grado di delineare con concretezza gli effetti che discenderanno da questo disegno di legge. Per assurdo, il disegno di legge che era stato presentato dalla Regione Lombardia da questo punto di vista era chiarissimo e ci consentiva di calcolare perfettamente quelle che sarebbero state le sue conseguenze. Al contrario, nel momento in cui il Parlamento si accinge ad adottare principi e criteri direttivi, non sappiamo sulla base di quali dati compie questa operazione. Non si avverte l'esigenza - nessuno lo ha evidenziato finora - nel momento in cui si va ad approvare una delega che produce questo genere di conseguenze, di avere a disposizione dei dati? Un ulteriore aspetto di genericità del provvedimento attiene ai tempi, dal momento che con esso si è voluto anticipare il necessario scioglimento di una serie di nodi ancora irrisolti nel Titolo V. Il disegno di legge precorre quindi la soluzione di una serie di questioni prioritarie, come il chiarimento di quali siano le funzioni fondamentali da attuare o delle norme sulle Città metropolitane, ma è un percorso di cui è difficile vedere ora la conclusione. Non si tratta solo dei 24 mesi richiesti per l'adozione dei decreti legislativi, posto che ad esempio nelle norme transitorie, all'articolo 18, si fa riferimento ad una serie di concetti indeterminati come la «prima applicazione» ed un «periodo di tempo sostenibile». Ebbene, chi si occuperà di puntualizzare questi aspetti? Se questi elementi non vengono precisati dal Parlamento, non possiamo che ritenere che questo compito spetterà ai decreti legislativi medesimi, ma in questa seconda ipotesi, sulla base di quali principi e criteri direttivi verrebbero redatti i decreti legislativi? Il terzo elemento di criticità - che è stato fatto presente anche nelle passate audizioni,

probabilmente da soggetti istituzionali che non si occupano di dottrina costituzionale - va a mio parere ravvisato nel fatto che in questo processo così importante di attuazione del Titolo V, con il quale si intende definire una diversa forma di Stato, passando attraverso l'autonomia finanziaria o - chiamiamolo così - il federalismo fiscale, chi in realtà vanga emarginato sia il Parlamento e, più in generale, gli organi rappresentativi. A me sembra che il Parlamento sia espropriato due volte: la prima nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega che lascia ampio campo libero al Governo, con la collaborazione della Commissione paritetica (formata appunto da tecnici nominati dai Governi), rispetto alla quale ci si limita a prevedere un parere delle Commissioni parlamentari su un testo già sottoposto ad intesa, tra l'altro, in sede di Conferenza unificata. In pratica, il Governo mette a punto con la Commissione tecnica gli schemi dei decreti legislativi, successivamente si raggiunge l'intesa in sede di Conferenza unificata e solo dopo questa fase le Commissioni parlamentari sono chiamate ad esprimere, entro 30 giorni (se vi riescono e se vogliono), il loro parere, in assenza del quale si va avanti ugualmente. Questo mi sembra un primo problema. Il secondo fattore di emarginazione delle Assemblee rappresentative sta nella funzione di gestione, adeguamento e controllo dei nuovi meccanismi che è affidata - a norma dell'articolo 4 - ad una Conferenza permanente *ad hoc* incardinata presso la Conferenza unificata, composta nuovamente da rappresentanti dei Governi al di fuori di qualsiasi controllo del Parlamento nazionale e delle Assemblee elettive. Quindi, e concludo su questo punto, ci si domanda perché non venga utilizzata, sia nella fase di predisposizione dei decreti che in quella successiva di monitoraggio della riforma, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001? In questo modo si consentirebbe sia al Parlamento che alle altre Assemblee elettive, e *in primis* ai Consigli regionali, di reimmettersi in questo circuito. Mi avvio a concludere sottolineando come, da un lato, ci sia dunque la necessità di ripristinare l'ordine logico di attuazione del Titolo V, che dovrà avere luogo in tre tappe di cui la prima costituita dalla riflessione sulla sua adeguatezza e dall'eventuale modifica di quanto non ci convince della norma, la seconda dalla sua attuazione sotto il profilo istituzionale, ivi compresa l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, e la terza dall'attuazione dell'autonomia finanziaria. Dall'altro lato vi è l'esigenza di ripristinare corretti rapporti tra i poteri in tale processo di attuazione che, come abbiamo detto, va ad incidere in modo decisivo sulla forma di Stato e che quindi non può essere lasciato soltanto agli esecutivi o ai tecnici.

ALLEGATO 20

G. C. De Martin, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro,
12 novembre 2008

DE MARTIN. Anzitutto chiedo venia per il ritardo dovuto ad un contrattempo, che mi ha impedito di ascoltare l'intervento del collega Bertolissi, ma non quelli del professor Cerulli Irelli e della professoressa Groppi, che sostanzialmente condivido. Cercherò di sviluppare molto rapidamente alcune considerazioni, riservandomi di lasciare agli atti delle Commissioni un breve appunto scritto. Ritengo sia innanzi tutto necessaria una premessa per inquadrare il tema in discussione. Credo che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenti la chiave di volta, al di là dei possibili perfezionamenti delle altre norme costituzionali, e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell'ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili. Si tratta, in altre parole, di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico. In tal senso, credo che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia anche condizione necessaria per poter attuare altre previsioni costituzionali come quella dell'articolo 116, ultimo comma, che prevede, com'è noto, la possibilità di forme di autonomia regionale differenziata. Nella prospettiva che ho appena accennato, credo si debba soprattutto sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano e quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio, come è già stato ricordato dal professor Cerulli. In sostanza è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che Comuni, Province e Regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza. Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salva ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e tempestività, il nuovo assetto. Detto questo, ritengo di dover altresì sottolineare tre presupposti, che mi sembrano imprescindibili per poter realizzare correttamente la previsione dell'articolo 119. Il primo è già stato ampiamente sottolineato dalla professoressa Groppi e dal professor Cerulli: per poter attuare veramente il federalismo fiscale è indispensabile determinare preliminarmente l'assetto delle funzioni, soprattutto di quelle amministrative, che sono quelle che «costano». Si tratta quindi di attuare preliminarmente quanto previsto dall'articolo 117 in ordine alle funzioni fondamentali e dall'articolo 118 in ordine alla titolarità di tutte le altre funzioni amministrative, sia proprie che conferite ai vari soggetti istituzionali del sistema. In tal senso è necessario, ovviamente, partire dalle funzioni per poi parlare delle risorse, anche se ciò non preclude di per sé la possibilità di immaginare un percorso *in progress*, con fasi distinte, della riforma costituzionale, essendo comunque chiaro il punto di arrivo: in altre parole, sì ad un'attuazione processuale, anche con misure transitorie, purché nell'ambito di un percorso in cui vi sia coerenza complessiva e sia chiaro il modello a regime di assetto delle risorse finanziarie, nell'ambito di un sistema di ridefinite funzioni pubbliche. Il secondo presupposto che mi sembra indispensabile riguarda la determinazione (ad opera essenzialmente del legislatore statale) di quelli che la Costituzione chiama i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, nei servizi regionali e locali, devono essere assicurati a tutti i cittadini della Repubblica, con la possibilità di

un intervento sostitutivo statale in base alla previsione dell'articolo 120 della Costituzione. Senza questi elementi risulterebbe impossibile quantificare le risorse da attribuire ai soggetti istituzionali titolari dei compiti in parola. L'ultimo punto, che mi sembra strettamente connesso al tema in esame, riguarda la connessione tra l'attuazione del federalismo fiscale e la riforma del sistema della contabilità pubblica, in una prospettiva che superi l'attuale contabilità della finanza statale e miri invece a realizzare una sorta di contabilità della Repubblica, del sistema repubblicano, con un coordinamento della finanza pubblica corrispondente ad un sistema di *governance* multilivello, in cui le autonomie territoriali non dipendano, per aspetti decisivi del loro funzionamento, dalla discrezionalità del Ministro dell'economia o dalle annuali leggi finanziarie. Vorrei ora affrontare alcuni punti critici che ho personalmente rilevato nella lettura del disegno di legge n. 1117, ferma restando una serie di profili positivi su cui però si sono già soffermati i precedenti oratori. In primo luogo, le linee portanti del sistema di finanziamento prefigurato per le autonomie regionali e, soprattutto, locali non appaiono corrispondenti al modello costituzionale, cui ho accennato prima, poiché non forniscono garanzie effettive né in ordine alla previsione di risorse adeguate all'esercizio integrale di tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto di autonomia, né per quanto riguarda una perequazione di sistema corrispondente al modello previsto dall'articolo 119. In effetti, si circoscrive il finanziamento soltanto ad alcune funzioni considerate fondamentali (pur di gran rilievo), trascurando tuttavia tutte le altre possibili funzioni fondamentali degli enti locali, senza una riflessione organica sull'intero sistema delle funzioni amministrative che, secondo le previsioni degli articoli 117 e 118, dovrebbero riguardare le autonomie territoriali. Inoltre, va rilevato che il sistema previsto non prefigura alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni *standard* per l'esercizio delle funzioni amministrative, limitandosi a fotografare gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema; manca pertanto la certezza che i finanziamenti erogati siano idonei persino a far fronte in certi casi ai costi storici di alcune istituzioni territoriali. Un altro aspetto critico riguarda la perequazione. A tal proposito non mi sembra di riscontrare un criterio che sia in grado di determinare le dimensioni di questa forma necessaria di finanziamento, poiché tutto risulta in sostanza condizionato alla disponibilità delle risorse, con la conseguenza che, specie laddove vi siano maggiori esigenze di sostegno in funzione di riequilibrio, sarebbe preclusa la possibilità effettiva di un adeguato intervento, come previsto invece nel comma 3 dell'articolo 119. In ordine alla perequazione, va anche rilevato, come già sottolineato dal professor Cerulli Irelli, che è discutibile la possibilità di affidare alle Regioni la concreta gestione della manovra, che finirebbe per mantenere sostanzialmente la finanza locale come una finanza di trasferimento o, in altre parole, affidandola alle decisioni regionali e non a un sistema prestabilito tale da responsabilizzare le autonomie locali. Accennerò soltanto a un aspetto che mi ha sorpreso. Mi riferisco alla previsione di assegnare risorse aggiuntive ai soli capoluoghi delle costituenti città metropolitane (anche perché i due concetti di «capoluogo» e di «città metropolitana» mi sembrano giuridicamente difficili da definire), in attesa della loro costituzione che, di fatto, verrebbe molto disincentivata con un sistema del genere. Un altro aspetto concerne un punto cui avevo prima accennato, vale a dire la mancanza nel progetto in discussione di una previsione di revisione del sistema finanziario e di contabilità pubblica nella prospettiva di un coordinamento della finanza pubblica basata su una comune politica economica. In tal senso mi permetto di segnalare che materiali utili sono contenuti nella proposta predisposta da ASTRID, che dedica particolare attenzione a questo punto, che considero qualificante per gestire l'intero pacchetto attuativo dell'articolo 119. Un ultimo limite che mi preme sottolineare è relativo alle modalità del finanziamento delle Regioni a Statuto speciale. Su questo punto, a mio avviso, il disegno di legge governativo non appare intervenire in modo efficace per superare l'attuale assetto del finanziamento alle Regioni speciali,

che non è assolutamente fondato sulla correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro esercizio, tenuto conto che - come è noto - ciascuna Regione speciale o Provincia autonoma gode di un meccanismo di finanziamento correlato a percentuali per lo più assai alte (in qualche caso addirittura quasi del cento per cento), dei tributi accertati sul rispettivo territorio. Quello delle Regioni speciali è un nodo assolutamente da non trascurare se si vuole mantenere la coesione del sistema e l'unità economica della Repubblica. Se da un lato la specialità credo possa giustificarsi ancora in ragione di una visione espansiva dell'autonomia, con funzioni quindi di maggiore ampiezza riconosciute a talune Regioni, per così dire, pilota della Repubblica, ciò non può evidentemente trasformarsi in un sistema di privilegio finanziario in contrasto con l'articolo 119, che contiene alcuni principi da considerare come supremi (ai sensi anche della ben nota giurisprudenza costituzionale) e quindi tali da vincolare anche le Regioni speciali, al di là dell'ordinamento differenziato per ciascuna previsto (che peraltro contiene sempre il vincolo di armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento). Mi avvio alla conclusione del mio intervento con una considerazione di metodo. Mi permetto di attirare l'attenzione su una questione che ha segnalato poc'anzi la professoressa Groppi e che anch'io considero essenziale, tanto più considerando la complessità e la durata del processo di riforma. Mi riferisco alla necessità di realizzare un sistema decisionale in cui siano coinvolte effettivamente anche le autonomie regionali e locali nell'*iter* attuativo dell'articolo 119 (oltre che nell'attuazione delle altre norme costituzionali, a cominciare dagli articoli 117, lettera *p*), e 118), in una prospettiva di leale collaborazione che aveva portato, nel maggio 2002, a definire in un protocollo interistituzionale sottoscritto da Governo, Regioni e autonomie locali un metodo attraverso la costituzione di un tavolo comune per attuare la riforma costituzionale, metodo poi in larga misura disatteso. In tal senso appare certamente utile la previsione dell'articolo 3 del disegno di legge di una commissione paritetica per la condivisione dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie; così come può essere valutata positivamente anche l'ipotesi, di cui all'articolo 4, di dare vita ad una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, una volta realizzata la riforma. Resta però il nodo di un effettivo coinvolgimento delle autonomie nella fase di elaborazione dei decreti legislativi previsti nel disegno di legge in esame. A tal fine mi chiedo se, senza prevedere nuovi organi *ad hoc*, non sia finalmente il caso di attuare quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, integrando tempestivamente la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie territoriali, in modo da assicurare in questa fase delicata e decisiva una voce delle autonomie nella sede parlamentare che dovrebbe verosimilmente essere chiamata ad esprimersi sui contenuti degli schemi dei decreti legislativi da approvare.

ALLEGATO 21

Istat, Audizione Commissione Affari Costituzionali Finanze e Tesoro, 17
novembre 2008

BIGGERI. Signor Presidente, l'indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale ci vede qui presenti per fornire alcune indicazioni sulle problematiche di carattere statistico connesse all'attuazione del disegno di legge. Come si può vedere dalla relazione che è stata fotocopiata e distribuita, la nostra presentazione sintetica riguarda sia le problematiche di carattere statistico, sia alcuni problemi che nascono per la valutazione e per la perequazione verso le Regioni, per la perequazione verso gli enti locali e per la *governance* del sistema. Ritengo che sarà per voi molto utile la documentazione che abbiamo prodotto. Non c'è dubbio che il disegno di legge recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" attiene all'applicazione del Titolo V per la parte riguardante le modalità di finanziamento delle autonomie locali. Costituisce pertanto il cardine su cui ruota il complessivo disegno di riorganizzazione del sistema delineato dalla Carta costituzionale. La lettura congiunta sia dell'articolo 119 che degli articoli 114, 117 e 118 impone di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo e di amministrazione. Inoltre, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione comportano che l'attribuzione e la riorganizzazione delle funzioni amministrative ai livelli locali di governo debba costituire l'occasione per superare qualunque sovrapposizione e ripetizione di ruoli, con l'azzeramento effettivo in capo agli enti conferenti di tutte le risorse destinate all'espletamento delle funzioni trasferite. Ciò è importante anche in termini di efficienza di sistema; è necessario quindi che l'esercizio di una funzione non sia segmentato tra più soggetti, ma, per quanto possibile, sia accorpato in capo ad un'unica amministrazione. Su tali aspetti interverrà il disegno di legge delega sul codice delle autonomie, ma le due cose sono strettamente connesse. I due provvedimenti sono dunque collegati perché il processo di riallocazione complessiva delle competenze amministrative deve essere accompagnato da una parallela coerente ridefinizione del sistema di finanziamento. Questo nuovo assetto di funzioni dovrà necessariamente fondarsi su una solida base di dati di supporto, per poter svolgere bene questa assegnazione, ma anche per il monitoraggio successivo. Questa solida base di dati di supporto deve consentire di operare correttamente sia per l'attribuzione delle risorse (almeno in sede di prima applicazione), sia per la gestione e per il monitoraggio del nuovo sistema. Quali sono allora le esigenze informative? Esse, come voi avrete certamente visto, sono estremamente articolate e complesse e dovranno essere soddisfatte in primo luogo sulla base delle fonti esistenti, che tuttavia non sono sufficienti. Occorrerà quindi basarsi su nuovi flussi informativi e, soprattutto, sull'esigenza di integrazione delle fonti esistenti, sul coordinamento metodologico (in termini di classificazioni, concetti e definizioni) e sul coordinamento organizzativo. Proprio per documentare quale sia lo stato attuale delle fonti informative potenzialmente utilizzabili, vi sono stati distribuiti due documenti. Il primo riguarda la produzione dell'ISTAT in materia di finanza pubblica; quindi, chiunque di voi voglia vedere quante sono le informazioni statistiche, quando vengono diffuse e con quale periodicità può consultare questo primo documento che riguarda la finanza pubblica. Il secondo interessante documento che vi è stato messo a disposizione riguarda le fonti e la disponibilità dei dati statistici a livello territoriale. Nel documento sulla finanza pubblica, ovviamente, i dati a livello territoriale escono con un certo ritardo; c'è però tutta una serie di indicatori che l'ISTAT e il sistema statistico nazionale producono che possono essere utilizzati per individuare i criteri di ripartizione o cose simili. Passando alle problematiche di carattere statistico, senza dilungarmi troppo (eventualmente i miei collaboratori risponderanno alle domande che voi vorrete porre), non c'è dubbio che il primo punto di riflessione riguarda la misura dei fenomeni, reali e finanziari, che il complesso sistema di attribuzione delle risorse fatalmente implica e che, per come è stato concretamente declinato dal disegno di legge delega attuativo, richiede la pratica di un approccio strutturalmente diverso da quello fino ad oggi seguito. Fino ad oggi non si

poneva il problema della possibilità dell'attuazione di questo disegno di legge delega, che invece ora si pone; è chiaro quindi che bisogna in parte cambiare non dico la mentalità, ma almeno l'approccio. Si tratta di questioni che intersecano problemi radicati storicamente nella realtà economica e sociale, ma anche amministrativa, del nostro Paese. Il modo di pensare, di valutare, di misurare i fenomeni era basato su un diverso schema mentale, ma anche su una diversa struttura organizzativa, fra l'altro contrassegnata da profonde differenze sia in termini strutturali che dinamici. Le differenze tra le Regioni o tra le amministrazioni locali non sono banali, ma sono forti e molto consistenti. È ovvio pertanto che il decentramento delle funzioni amministrative pone compiti inediti in materia di perequazione delle risorse, che dovranno essere gestiti con il sostegno di evidenza empirica robusta e trasparente. Non c'è dubbio che sia il Governo che il Parlamento devono avere una evidenza empirica robusta e trasparente per effettuare il decentramento delle funzioni e anche la perequazione delle risorse. Infatti, oltre ai differenziali nel reddito disponibile (che sono molto alti, come sapete) e, quindi, delle basi imponibili su cui le amministrazioni locali dei diversi territori possono far leva per l'esercizio del loro potere impositivo, il decentramento di ulteriori funzioni in una logica di perequazione comporterà un impegno differenziale di risorse nelle diverse aree del Paese. Sulla base della documentazione disponibile, un problema centrale appare quello delle dinamiche differenziali della spesa, che sono dovute ai diversi effetti di composizione e di struttura della spesa; si deve inoltre fare attenzione alla forbice tra gli andamenti delle entrate proprie e quelli, più sostenuti, delle spese. Tali spese, oggi gestite a livello centrale, non sono uniformemente distribuite sul territorio, in quanto le due funzioni principalmente coinvolte dal decentramento sono l'istruzione e la protezione sociale, le quali, proprio per motivi di carattere strutturale (basti pensare alla composizione della popolazione per classi di età, diversa nelle diverse zone del Paese, o al livello di reddito relativo), implicano livelli di spesa *pro-capite* più elevati nelle Regioni meridionali. È quindi ovvio che questo comporta una particolare attenzione. A questi problemi si somma poi la questione storicamente e, quindi, strutturalmente consolidata dei sensibili squilibri territoriali che contraddistinguono la realtà economica e sociale italiana. Come si è avuto modo di accennare, proprio le Regioni con minor livello di reddito dovrebbero gestire direttamente masse di spesa tendenzialmente maggiori delle altre, nel quadro costituzionale della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Ma ciò implica un impegno di risorse proporzionalmente maggiore. Tuttavia, i differenziali di reddito e, quindi, di base imponibile su cui le autonomie locali possono esercitare l'autonomia fiscale sono enormi, come voi ben sapete. Le tre Regioni più ricche (Lombardia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) sono dotate di un prodotto interno lordo pari al doppio delle tre più povere (Calabria, Sicilia e Campania; povere in termini di prodotto interno lordo). Nel suo insieme, il differenziale di prodotto interno lordo tra Centro-Nord e Mezzogiorno è pari al 73 per cento nel 2007. Quindi è ovvio che questo può creare dei problemi; la valutazione e la misura precisa dei vari fenomeni è estremamente importante. È quindi evidente, da questo punto di vista, che la delicatezza del compito assegnato al fondo perequativo chiama in causa la centralità dell'informazione statistica che dovrà orientare tali decisioni, tenuto conto della necessità di assicurare uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale in un contesto di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'intero sistema. È inoltre necessario garantire la transizione dal sistema attuale a quello previsto dalla riforma in modo graduale nel tempo. Ai fini dell'attribuzione dei fondi, il disegno di legge opta per l'abbandono definitivo del criterio della spesa storica: credo che questo sia un importante obiettivo da perseguire. Si vuole favorire, quindi, la responsabilizzazione degli amministratori e il controllo dei cittadini adottando il criterio degli *standard* di costo e di servizio. Il ricorso a tali strumenti di *governance*, non solo innovativi ma anche di applicazione complessa (fare riferimento agli *standard* di costo e di servizio

non è affatto semplice), richiede l'approntamento di sistemi tecnici sofisticati, anche per tenere conto dei vari fattori che influenzano i servizi e i relativi costi - se cambia la situazione sociale ed economica delle varie amministrazioni ciò comporta anche differenti costi - ed un'ampia disponibilità di informazioni condivise da tutti gli attori in gioco: purtroppo, sono informazioni che a tutt'oggi non sempre sono disponibili. Guardando alla perequazione verso le Regioni, gli articoli 6 e 7 del disegno di legge delega fissano i principi e criteri direttivi inerenti alla determinazione dei mezzi di finanziamento assegnati alle Regioni e il riparto del fondo perequativo a favore delle stesse. In particolare, le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie, sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato. Per le altre spese, le Regioni disporranno di tributi propri e di quote dedicate del fondo perequativo. Già ai fini della definizione dell'insieme dei tributi e dell'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA da dedicare alla prima tipologia di spese da finanziare occorre quantificare, in via preliminare, gli *standard* di riferimento. Esigenza che si conferma imprescindibile ai fini della quantificazione dell'ammontare del fondo perequativo e del suo riparto alle Regioni con minore capacità fiscale. A questo fine la dotazione di informazioni statistiche affidabili e caratterizzate da un grado di completezza e tempestività adeguato è un elemento essenziale, è il vero e proprio presupposto del processo di valutazione. Come si vedrà meglio fra poco, tali informazioni sono solo parzialmente già oggi disponibili, per cui è necessario un impegno forte e sistematico in direzione dell'acquisizione di quelle mancanti e della loro generale integrazione. Un impegno che non può riguardare solo l'ISTAT, ma anche gli altri enti (Corte dei conti, Ragioneria generale dello Stato e così via) che lavorano in questo campo. Riguardo alla seconda tipologia di spese (e di quote del fondo perequativo ad esse connesse) può apparentemente sembrare che lo sforzo di valutazione da compiere sia inferiore. Tuttavia è necessaria comunque una non facile ricognizione ed omogeneizzazione delle voci di spesa e di entrata dei bilanci regionali da prendere in considerazione, evitando il rischio di incoerenze insito nella decisione di vincolare *a priori* alcuni tributi al finanziamento di tali spese senza conoscerne preventivamente l'esatto ammontare. Sarebbe, infatti, un rischio troppo grosso stabilire *a priori* che alcuni tributi servono per il finanziamento di tali servizi quando non se ne conosce l'esatto ammontare: potrebbe verificarsi che in qualche Regione il gettito delle imposte dedicate sia superiore a quello delle spese da finanziare e ciò metterebbe in crisi il corretto funzionamento di tutto il sistema perequativo. La stessa cosa, in parte, avviene per la perequazione verso gli enti locali. Per ambedue le categorie di amministrazioni - sia i Comuni che le Province - saranno disponibili risorse di tipo perequativo a integrazione delle entrate tributarie e finalizzate a coprire l'intero fabbisogno derivante dall'espletamento delle funzioni fondamentali. L'articolo 9 prevede, come già stabilito per le Regioni, che le spese connesse alle altre funzioni siano eventualmente sostenute da flussi perequativi definiti in base al criterio della capacità fiscale. I fondi perequativi saranno istituiti nel bilancio delle Regioni, ma saranno alimentati da un fondo nazionale statale unico per ciascun livello di governo. La sua entità, come ben sapete, sarà fissata pari alla differenza tra i trasferimenti statali vigenti e che saranno soppressi e le nuove entrate proprie attribuite. Come detto, anche per gli enti locali sono previsti due sistemi di perequazione: uno con riferimento al finanziamento delle funzioni fondamentali, l'altro con riferimento alle spese connesse alle altre funzioni. Il primo è basato, come nel caso delle Regioni, su valutazioni circa gli *standard* di spesa (e qui ritorna il problema di determinarli); il secondo, sulla riduzione dei differenziali della capacità fiscale. L'articolo 11 dispone che la ripartizione del fondo tra i singoli enti deve avvenire in base "a un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il

valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate propri di applicazione generale" nonché in base a "indicatori di fabbisogno di infrastrutture" per il finanziamento della spesa in conto capitale. Credo sia evidente a ciascuno di voi che determinare un indicatore di fabbisogno finanziario e i valori standardizzati della spesa corrente, nonché i valori standardizzati degli altri tributi, non è compito facile. Quindi, tutti i produttori di informazione statistica devono impegnarsi per fornire dei criteri sia in termini di valutazione sia in termini di coerenza, ma anche di loro condivisione da parte di tutte le forze politiche. Abbiamo parlato di indicatori di fabbisogno che devono essere coerenti con le indicazioni di carattere generale. È evidente, allora, che l'articolo 11 è denso di implicazioni non solo per le informazioni statistiche, ma per la statistica in generale. Recita infatti l'articolo: "(...) la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alle zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti". È chiaro che per ognuno di questi criteri di massima si possono poi trovare degli opportuni indicatori, sui quali però ci deve essere consenso, altrimenti è difficile che si possa poi giungere a queste determinazioni. Recita ancora l'articolo 11: "Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche"; le tecniche statistiche, per fortuna, sono abbastanza neutrali, ma ciò dipende ovviamente, nell'ambito della tecnica, dall'*input* dei dati. Continua, infatti, l'articolo 11: "utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata". Quindi, si sovrappongono numerosi differenti aspetti che devono concorrere alla misura finale dell'aggregato di riferimento per il singolo ente e per l'intero sistema: esatta quantificazione della spesa ad oggi effettuata per funzioni fondamentali, individuazione delle caratteristiche di contesto e di quelle riguardanti la domanda potenziale o effettiva di servizi, quantificazione del fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi e considerazione di quelli eventualmente prodotti in forma associata. Sono tutte misure non facili: comunque, possiamo dire che rispetto al caso delle Regioni visto in precedenza i problemi da affrontare per formulare stime affidabili (e quindi capaci di trovare il consenso delle istituzioni locali coinvolte) del fabbisogno *standard* sono ancora più complessi, non fosse altro che per il fatto che la platea degli enti è enormemente più ampia: in fin dei conti, quando si parla di Regioni il numero è abbastanza limitato, ma quando ci si riferisce a Province e Comuni il numero è molto più elevato, anche volendo considerare, per esempio, solo i Comuni con popolazione superiore a 20.000 o 50.000 abitanti. Quindi, essendo ben più variegate le caratteristiche proprie di ciascuno di essi, è ancora più difficile e complesso determinare il fabbisogno dello Stato. Rispetto agli obiettivi fissati, il sistema delle informazioni di base oggi a disposizione è però carente sotto diversi profili, proprio perché fino ad oggi non era questo uno degli obiettivi fondamentali dell'informazione statistica pubblica, mentre ora si pone esattamente in questi termini. Lo sforzo da fare è quindi imponente e i tempi presumibilmente necessari non sono brevi. È indispensabile procedere per passi successivi applicando, in prima istanza, metodi indiretti per stimare i valori di riferimento delle spese *standard* con l'impiego di poche variabili significative. Le stime iniziali effettuate in questo modo potranno essere progressivamente irrobustite attraverso l'acquisizione delle informazioni oggi non disponibili. Ma anche quelle che sono già correttamente rilevate da una pluralità di soggetti richiedono un capillare intervento di messa a punto e di verifica dei requisiti di qualità e coerenza. Infatti, se a livello macro i problemi generati da eventuali incongruenze o incompletezze nei dati di base possono essere superati con tecniche di integrazione o con altre tecniche statistiche, a livello micro questo non è così facilmente possibile, perché riguardano il singolo ente e le condizioni in cui esso

opera. Ecco, allora, che occorrono informazioni statistiche non solo complete, ma anche di qualità elevata. Come detto, nella fase iniziale si può anche decidere di procedere con metodologie condivise di stima; tuttavia, in ogni caso non si può prescindere dall'analisi di qualità e dal lavoro di integrazione di cui ho appena detto. Un esempio in questa direzione può essere rappresentato dall'esperienza degli indicatori per il conseguimento degli obiettivi di servizio inseriti nella programmazione dei fondi strutturali. Non so se è stata portata alla vostra attenzione, ma la pubblicazione "100 statistiche per il Paese. Indicatori per conoscere e valutare" potrebbe essere molto utile per capire quali di questi indicatori eventualmente possono essere utilizzati. Chiaramente tutto quello che ho detto finora concerne anche la *governance* del sistema, perché non si tratta di riferirsi soltanto alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli enti locali. È infatti necessario tenere presente che quanto sin qui argomentato si inserisce in un quadro la cui cornice finanziaria, a norma dello stesso disegno di legge delega, deve garantire la stabilità del sistema e il rispetto cogente dei vincoli di finanza pubblica fissati in sede nazionale ed europea. Quindi, tutte queste operazioni non possono essere fatte senza tenere presente il quadro di *governance* complessiva del sistema. Le stesse informazioni che possono sembrare valide a livello locale, devono essere utilizzate per le finalità della perequazione e dell'attribuzione delle compartecipazioni ai tributi erariali, sia nella fase transitoria che a regime: devono, quindi, essere coerenti con quelle da utilizzare per la *governance* del sistema dal punto di vista finanziario. In altre parole, si impone l'esigenza di assicurare anche a questo fine coerenza e completezza all'informazione di tipo economico-finanziario contenuta nei documenti contabili delle amministrazioni. Il nostro istituto opera da anni su questo fronte, ma gli sforzi che possono essere fatti rischiano di produrre effetti marginali se non supportati da un impegno collettivo da parte delle amministrazioni: l'Istat, da solo, non può riuscire ad ottenere dati coerenti e attendibili se anche le amministrazioni locali e le Regioni non ci portano su questa strada. In numerose occasioni, anche in audizioni, l'Istat ha sottolineato quanto strategicamente essenziale sia la questione della omogenea redazione dei bilanci da parte delle amministrazioni territoriali. Scusate se mi ripeto su questo punto (qualcuno di voi mi avrà già sentito affermarlo), però purtroppo la redazione dei bilanci da parte delle amministrazioni territoriali (Regioni, Province e Comuni) non è coerente, non è uniforme. Questa esigenza diventa ancora più stringente in questa fase di attuazione del federalismo. L'esigenza di omogenea redazione dei bilanci deve consistere: nella loro compilazione secondo un unico schema contabile di riferimento; nella garanzia di un elevato livello di dettaglio economico-funzionale (ovverosia le voci di spesa devono essere dettagliate secondo la loro caratteristica economico-funzionale); nella registrazione delle singole operazioni secondo criteri convergenti con le classificazioni proprie della contabilità europea (SEC95). Queste tre condizioni, purtroppo, non sempre vengono rispettate. Le difficoltà che oggi si registrano in assenza di una tale standardizzazione, soprattutto con riferimento alle Regioni, finiscono per rappresentare un punto di debolezza non banale nella costruzione dei conti economici delle amministrazioni territoriali secondo il SEC95 e quindi dell'intero conto delle amministrazioni pubbliche, redatto dall'Istat per la determinazione dell'indebitamento netto previsto dai regolamenti comunitari. L'assenza di uno schema contabile unico ci costringe a notevoli sforzi di riclassificazione, però è ovvio che, da questo punto di vista, andando verso il federalismo, sforzi di riclassificazione non devono essere fatti solo a livello nazionale, ma anche a livello delle amministrazioni locali. Faccio un esempio: il processo di attuazione del federalismo vede l'attribuzione di nuove importanti funzioni di spesa a livelli di governo locale (istruzione, assistenza). In questo contesto, la disponibilità nelle contabilità pubbliche di analisi dettagliate secondo la classificazione funzionale della spesa è destinata ad assumere un rilievo sempre crescente. Permettetemi di osservare che l'attuale scarso livello di dettaglio

dei bilanci, sotto questo profilo, rappresenta un pesante limite conoscitivo. Questo riguarda soprattutto le Regioni e gli Enti locali, considerato che per il bilancio dello Stato già con la legge n. 94 del 1997 fu introdotta la classificazione funzionale europea COFOG, al terzo livello di dettaglio. Se per le Regioni e per le Province autonome la mancata standardizzazione della classificazione economica delle operazioni e delle rispettive regole contabili dei bilanci consuntivi rende difficile - come ho appena detto - il raccordo con gli schemi comunitari con consistenti riclassificazioni a livello macro, la mancanza di una omogenea classificazione funzionale della spesa delle Regioni non solo rende difficile l'aggregazione a livello nazionale, ma ne inficia anche l'utilizzo per la valutazione delle politiche dei governi regionali relative alla distribuzione delle risorse nei vari settori di intervento. Quindi, ovviamente, si inficia l'attuazione del progetto federalista se non si riesce a imporre (come andrà fatto) questa standardizzazione non solo alle Regioni, ma a tutti gli Enti locali. Tra l'altro, mi preme ricordare che con il passare del tempo è notevolmente diminuita l'attenzione e la cura da parte delle Regioni stesse a rispettare detta classificazione. In questi ultimi anni molte Regioni, se hanno formalmente utilizzato detta classificazione, l'hanno invece disattesa nei contenuti (nelle voci di bilancio, secondo la classificazione stabilita, spesso risultavano inserite "cose" che non erano proprie della classificazione). Addirittura alcune Regioni l'hanno completamente abbandonata, ritenendola superata. Per gli Enti locali la situazione è leggermente diversa in quanto, con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 1996 e del successivo decreto di attuazione del 24 novembre 1998 sono stati adottati schemi di consuntivo annuale omogenei (la situazione, quindi, è un po' migliorata), con certificati di consuntivo che permettono di avere un dettaglio di entrate e spese per competenza e per cassa secondo schemi economico-funzionali *standard*. Tali certificati sono attualmente oggetto di una specifica rilevazione del Ministero dell'interno, con delega all'Istat del trattamento statistico dei risultati (operazione cui provvediamo periodicamente). Se dal punto di vista macro le informazioni contenute in detti documenti contabili, attraverso il ricorso a stime statistiche di approssimazione, assicurano un raccordo con gli schemi e le classificazioni europee, ancora una volta dal punto di vista micro, cioè dei singoli Enti, i dati, soprattutto quelli per funzione (le voci di spesa per funzione), così come classificati nel certificato di consuntivo (per esempio dei Comuni), risultano inadeguati alle effettive esigenze conoscitive delle attività settoriali degli Enti locali nei diversi livelli funzionali. A tale proposito, il tenore di alcune disposizioni contenute nel disegno di legge delega sul federalismo presentato all'attenzione del Parlamento nella passata legislatura potrebbe essere ripreso nel provvedimento oggi in discussione. Non vi è dubbio che questa standardizzazione sulla base dei conti europei è un *prius* rispetto all'esigenza di assicurare una gestione equilibrata, efficiente e trasparente della finanza pubblica italiana. Affinché tale gestione sia coerente con gli obiettivi concordati a livello europeo e rispettosa delle necessità della programmazione economico-finanziaria di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, veniva poi fissata una procedura legislativa finalizzata al loro coinvolgimento nell'*iter* di formazione delle decisioni di politica economico-finanziaria. Era previsto che la procedura iniziasse nel mese di aprile con un confronto e una valutazione congiunta in Conferenza unificata di un disegno di legge da presentare unitamente al Documento di programmazione economico-finanziaria. In tale disegno di legge si sarebbero fissati gli obiettivi che ciascun comparto si deve impegnare a conseguire e le aliquote di compartecipazione ai tributi erariali. Esso avrebbe dovuto essere approvato entro il 31 ottobre, quindi prima della legge finanziaria di cui avrebbe rappresentato un collegato, al fine di consentire alle autonomie locali l'approvazione dei bilanci di previsione entro la fine dell'anno. Per garantire efficienza e coesione al sistema di *multilevel governance* implicato dal nuovo assetto costituzionale, si ritiene che le norme attuative debbano promuovere l'avvio di una pratica di cooperazione interistituzionale

forte (del resto, anche le commissioni che sono state recentemente istituite vanno proprio in questo senso), a partire dalla fase di impostazione della politica di bilancio che, oggi più di ieri, deve essere concepita in termini di bilancio pubblico nazionale, non più solo e soprattutto statale. In tale ottica è essenziale rafforzare le sedi di confronto interistituzionale. In proposito, il disegno di legge prevede l'istituzione di una cabina di regia, denominata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale dovrà fra l'altro concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e sovrintendere al sistema della perequazione, di cui si è parlato prima, e dei meccanismi sanzionatori o di premialità. Ai fini della redazione dei decreti legislativi attuativi della delega, il disegno di legge prevede anche l'istituzione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Questi organismi, a nostro avviso, dovrebbero provvedere, fra gli altri compiti assegnati, alla quantificazione di tutte le grandezze economiche e finanziarie rilevanti per l'applicazione del nuovo sistema (come ho già detto, con i problemi che esistono per la quantificazione) ai fini della definizione dei decreti legislativi (la Commissione paritetica) e della gestione a regime del sistema (la Conferenza permanente). Si ritiene, in proposito, per la complessità e la delicatezza del compito da svolgere di cui si è argomentato finora e in coerenza con la previsione costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), che vi sia necessità di una sede tecnica autorevole. Non c'è dubbio che queste due istituzioni siano estremamente importanti, ma è opportuno che si rifletta sulla necessità di individuare una sede tecnica autorevole. Essa potrebbe essere costituita in forma di organismo indipendente oppure, più semplicemente, essere definita in termini di concorso, con vincolo di esclusività, di rappresentanti qualificati delle più importanti istituzioni che hanno responsabilità in campo statistico (mi ero già riferito ad alcune, ma evidentemente possiamo estendere ad altre). È essenziale che tale organismo sia dotato di mezzi adeguati per operare con efficacia e autorevolezza, per raccogliere - quindi - le nuove informazioni che servono e per stimare i nuovi dati. L'interlocuzione con le amministrazioni locali, l'interscambio di informazioni e analisi è un obiettivo da perseguire con convinzione, nell'interesse di tutti i soggetti istituzionali interessati dalla riforma. Ma è essenziale - lo ribadisco - che sia garantito il carattere eminentemente tecnico e indipendente dell'azione da realizzare in questa sede in termini di informazioni statistiche necessarie, per poi consentire agli attori di assumere le necessarie decisioni. Ringrazio per l'attenzione. Rimaniamo ovviamente a disposizione per rispondere alle domande e alle richieste di chiarimento.

ALLEGATO 22

A. Carinci, Audizione Commissione Affari Costituzionali, Finanze e Tesoro, 17
novembre 2008

CARINCI. Signor Presidente, ho distribuito il testo delle mie osservazioni. Cercherò di essere sintetico, in modo da consentire eventualmente rilievi da parte vostra. Partendo dalle considerazioni generali, il testo del disegno di legge n. 1117 si fa certamente apprezzare per le soluzioni che propone. Ci sono, però - è innegabile - profili di criticità. Premetto che sono un professore di diritto tributario, un giurista; quindi, l'approccio che ho avuto nei confronti di questo disegno di legge rientra nell'ottica del giurista e non in quella dello scienziato delle finanze o dell'economista. Il disegno di legge si caratterizza per affermazioni sostanzialmente condivisibili: il tema della responsabilità e dell'autonomia, la solidarietà, la sostituzione del criterio della spesa storica con quello del fabbisogno e della capacità fiscale. Tuttavia, leggendo il testo nasce un dubbio sulla coerenza delle soluzioni adottate rispetto ai principi condivisibili. La soluzione proposta dal testo è idealmente di due modelli diversi di federalismo: uno di tipo competitivo e solidaristico per le Regioni e l'altro di tipo solidaristico e assistenziale per gli enti locali. La differenza è marcata. Ciò risulta evidente dal fatto che la capacità fiscale viene valorizzata, sia pure non in maniera forte, con riferimento alla perequazione tra le Regioni, mentre sparisce o comunque sembra molto annacquata con riferimento agli enti locali. Vedremo che ci sono anche altri rilievi in merito alla perequazione degli enti locali. Un altro elemento di criticità in termini generali - è già stato sottolineato - è rappresentato dal periodo transitorio che è assolutamente indefinito. La formula «periodo di tempo sostenibile» appare pericolosa soprattutto laddove è accompagnata - come, ad esempio, avviene per gli enti locali - dalla previsione di un finanziamento nel periodo transitorio che tende sostanzialmente a mantenere lo *status quo*. Mi riferisco all'articolo 18, dove è previsto che per il periodo transitorio il fabbisogno delle funzioni dei Comuni è finanziato considerando in modo forfetario l'80 per cento delle funzioni come fondamentali. Pertanto, questa formula, accompagnata dalla previsione di un periodo transitorio che dura per un periodo di tempo sostenibile, mi sembra leggermente pericolosa perché rischierebbe di disincentivare il passaggio dal periodo transitorio al periodo successivo. In Italia sappiamo che i periodi transitori tendono a durare oltre la transitorietà. Ancora, certamente c'è il problema dell'indeterminatezza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali. Segnalo, peraltro, con riferimento agli enti locali, che è ambiguo che si faccia affidamento alle funzioni fondamentali laddove il criterio di finanziamento diventa disomogeneo: le funzioni fondamentali, infatti, non coincidono evidentemente con i livelli essenziali delle prestazioni. C'è il rischio di avere categorie disomogenee nel momento in cui occorre individuare il livello della perequazione. Quindi, forse questa scelta di passare dai livelli essenziali delle prestazioni alle funzioni fondamentali senza chiarire esattamente che rapporto ci sia tra l'uno e l'altro, a mio avviso, può ingenerare alcune difficoltà di attuazione. C'è, inoltre, il problema della spesa per il trasporto pubblico locale che nel disegno di legge sembra costituire quasi un terzo genere; sembra si parli del livello essenziale delle prestazioni, delle prestazioni non essenziali e del trasporto locale di cui non si capisce l'esatta collocazione e, soprattutto, la modalità di finanziamento con particolare riferimento al fondo perequativo. Una grossa assenza nel disegno di legge è la riforma generale della contabilità pubblica: infatti, è evidente che la riforma del federalismo presuppone, esige e necessita di una riforma di tutto il sistema della contabilità pubblica su tutti e tre i livelli di Governo. Nel momento in cui, infatti, si vogliono attivare dei meccanismi di responsabilità premiali, sanzionatori, di monitoraggio e di trasparenza dei conti dei livelli di Governo, questi devono essere comparabili, trasparenti e deve esserci la garanzia di una lettura dei bilanci degli enti locali e delle Regioni. Mi sono poi soffermato su alcuni rilievi specifici e su alcuni punti particolarmente critici provando anche a suggerire alcune possibili soluzioni. Un primo rilievo critico - lo dico da tributarista - è che l'autonomia tributaria degli enti substatali è fortemente compressa. Il disegno di legge sembra ipotizzare più una sorta di autonomia di carattere finanziario sulla gestione delle spese e sulle risorse, altrimenti determinate ed individuate. L'autonomia tributaria come effettiva responsabilità di scelta da parte degli enti substatali appare fortemente compromessa, o meglio non è espressa secondo le potenzialità che potrebbero emergere dall'articolo 119. Provo a spiegarmi: è previsto il principio di divieto di doppia imposizione che, però, non è immanente al nostro ordinamento. La stessa Corte costituzionale, nell'ultima sentenza sulla Regione Sardegna, ha stabilito chiaramente che il principio del divieto di doppia imposizione ovvero il divieto di applicare imposte sullo stesso presupposto esiste oggi perché semplicemente è mancata una legge di coordinamento; quindi, chiaramente, per evitare che ci sia la libera iniziativa di ciascuna Regione, è nato il divieto di doppia imposizione. Esso, però, non è

immanente, tant'è che le Regioni a Statuto speciale non soggiacciono a questo divieto. Mi domando allora se non sia il caso di eliminare tale divieto e di prevedere un coordinamento tra l'azione impositiva dei diversi livelli di Governo anche perché - lo segnalo - la doppia imposizione diventa un problema se manca un limite alla pressione fiscale. Se invece, come peraltro suggerisco, venisse fissata annualmente, o meglio in termini pluriennali, una pressione fiscale globale e un suo riparto tra i diversi livelli (una quota per lo Stato, una per le Regioni ed una per gli enti locali), non ci sarebbe più nessun tabù per la doppia imposizione, anzi si semplificherebbe la vita al contribuente e all'amministrazione perché su uno stesso tributo avremmo la possibilità di operare secondo i prelievi dei diversi livelli di Governo. Quindi ciò semplificherebbe anche l'azione amministrativa; d'altronde, la doppia imposizione è costituita fondamentalmente dalle addizionali. L'autonomia tributaria risulta compromessa da questo divieto di doppia imposizione, in quanto, stante la limitazione degli indici di capacità contributiva, se lo Stato (come avviene nell'attuale disegno di legge) ha la priorità e l'esclusività dei presupposti, questi ultimi verranno scelti dallo Stato stesso e poco o niente rimarrà alle Regioni e agli enti locali. Ritengo parimenti che lo Stato dovrebbe limitarsi a trasferire i tributi regionali e locali agli enti substatuali, mentre l'iniziativa rispetto a nuovi tributi dovrebbe essere lasciata alle Regioni. La legge di coordinamento dovrebbe chiarire i principi di coordinamento dell'autonomia tributaria; dovrebbe cioè chiarire esattamente cosa si intende e quali sono i limiti del divieto di esportabilità dell'imposta e del principio di continenza materiale e territoriale. La territorialità dei tributi, ad esempio, è prevista limitatamente ai tributi derivati dalle compartecipazioni; mancano una regola e una compiuta disciplina di come dovrà essere intesa la continenza territoriale nei tributi propri delle Regioni e degli enti locali. Secondo me, questo dovrebbe invece essere previsto. La competenza legislativa in materia di tributi locali, secondo una corretta lettura dell'articolo 117 della Costituzione, non dovrebbe spettare allo Stato bensì alle Regioni. Allo Stato, sul tema, spetta soltanto il coordinamento; conseguentemente, lo Stato dovrebbe limitarsi ad assegnare i tributi locali attualmente esistenti agli enti locali, mentre i nuovi tributi dovrebbero essere lasciati alla competenza legislativa delle Regioni. Un altro aspetto riguarda l'uso delle compartecipazioni. Come tributarista, sono molto scettico sull'uso delle compartecipazioni, che sono molto comode, molto funzionali alle esigenze degli enti locali e delle Regioni, ma sono assolutamente poco trasparenti e molto opache. Infatti, la gestione e la responsabilità politica del tributo compartecipato sono attribuite all'ente di governo cui spetta il tributo, mentre l'ente che ha la compartecipazione gode fondamentalmente di una quota di gettito senza avere alcun tipo di responsabilità. Sarebbe il caso di limitare la compartecipazione soltanto al finanziamento delle funzioni fondamentali o, meglio ancora, dei Lep (livelli essenziali delle prestazioni), nella logica della solidarietà, cercando di limitare fortemente l'uso delle compartecipazioni. Sempre in riferimento al discorso della territorialità, segnalo che la scelta della compartecipazione o dell'addizionale all'IRPEF (quindi all'imposta sul reddito delle persone fisiche), può creare anche dei problemi politici. Il presupposto dell'IRPEF, infatti, è costituito da redditi prodotti ovunque (in tutto il mondo); il principio di correlazione, che dovrebbe ispirare l'attribuzione del gettito, è molto sfumato. Forse sarebbe corretto, se si vuole continuare ad utilizzare l'IRPEF, introdurre il criterio di riparto in base alla fonte del reddito, piuttosto che in base alla residenza. Quest'ultima consente infatti ad un ente locale di acquisire quota di un gettito che può essere stato prodotto in tutto il mondo e che solo per un elemento formale (la residenza) può essere collocabile in quota parte. Secondo me è più corretto, se si vuole utilizzare l'IRPEF, ricorrere al criterio della fonte del reddito, piuttosto che a quello della residenza del contribuente. Un'altra osservazione che mi preme avanzare: il grande assente di questo disegno di legge è il contribuente, di cui non si dice praticamente nulla. Secondo me, invece, tale figura dovrebbe ritornare al centro di una riforma sul federalismo fiscale. In che modo? Prevedendo, ad esempio, un livello massimo di pressione fiscale, che andrebbe concordato possibilmente nell'ambito della manovra di bilancio, magari nella manovra di bilancio sulla programmazione pluriennale. È importante comunque che venga fissato un livello di pressione fiscale e che questo venga ripartito tra i diversi livelli di governo. In questo modo ci sarebbe una garanzia a regime. Il disegno di legge si preoccupa infatti di garantire l'invarianza della pressione fiscale solo all'inizio, al momento dell'attivazione del federalismo, ma se ne dimentica per il seguito. C'è pertanto il rischio che ciascun livello di governo proceda per conto suo e che si determini un'eccessiva pressione fiscale, di cui peraltro sconterebbero gli effetti soprattutto gli enti locali, che sono più in prossimità degli elettori. Infatti, se la pressione fiscale aumenta partendo

dall'alto (cioè dal centro) e arrivando in fondo, chi ne risente o meglio chi subisce quel malcontento sono soprattutto gli enti più prossimi agli elettori. Un altro elemento che, secondo me, dovrebbe essere introdotto è una garanzia procedimentale. Si tratta cioè di garantire che vi siano dei modelli procedurali di attuazione dei tributi, onde evitare che si creino tanti microsystemi. Il disegno di legge parla di semplificazione: è opportuno però specificare cosa si intende per semplificazione, prevedendo che vengano individuati dei modelli generali di procedimenti di attuazione dei tributi, onde evitare che il contribuente debba tenere dietro a adempimenti e a scadenze diverse da Comune a Comune. Inoltre a mio avviso - questa è piuttosto un'osservazione da scienziati delle finanze - andrebbero rivisti i modelli di perequazione, che non sono chiarissimi su tre aspetti: chi finanzia, cosa si finanzia e chi viene finanziato. C'è poi la grande differenza tra perequazione per le Regioni e perequazione per gli enti locali; in effetti, i due modelli non sono chiari alla lettura. C'è inoltre il problema del ruolo del Parlamento e delle assemblee. Il disegno di legge dimentica fundamentalmente il ruolo del Parlamento, che è previsto soltanto nella fase dell'attuazione del disegno di legge. In seguito, il ruolo del Parlamento è marginalissimo. Si prevede soltanto che vengano informate le Commissioni e che queste esprimano un parere assolutamente non vincolante, tant'è che si può procedere una volta decorsi trenta giorni. Un'altra osservazione riguarda la compatibilità con il diritto comunitario. Il vincolo comunitario è previsto solo limitatamente al problema dei pareggi di bilancio, mentre, secondo me, anche per la disciplina attuativa del federalismo deve essere assicurata l'osservanza dei vincoli comunitari (come il divieto di aiuti di Stato o il divieto di limitazione alla libertà di circolazione delle merci e delle persone). Perché segnalo questo? Perché la responsabilità per la violazione del diritto comunitario è dello Stato; gli enti locali non sono responsabili nei confronti dell'Unione Europea. Bisognerebbe allora prevedere degli strumenti per l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato, proprio per evitare di incorrere in violazioni comunitarie. Un ultimo aspetto riguarda i meccanismi premiali di responsabilità, che mi sembrano poco incisivi, poco puntuali e, secondo me, dovrebbero essere chiariti. Mi riferisco innanzitutto alla previsione che gli enti virtuosi si vedano riconosciute le eccedenze prodotte rispetto ai saldi programmati. Si prevede infatti per gli enti virtuosi la possibilità di una maggiore autonomia tributaria, il che significa maggiore pressione fiscale. Questo, per il contribuente, non mi sembra il massimo dei vantaggi; infatti la virtuosità dell'ente verrebbe pagata dai contribuenti che vivono in quel territorio (questo, appunto, non mi sembra un grande vantaggio). Si dovrebbe allora prevedere, se l'ente è stato virtuoso, la possibilità di riutilizzare nell'anno successivo le eccedenze sui saldi. Con gli enti non virtuosi bisogna essere invece più stringenti, prevedendo, ad esempio, la dismissione degli *asset* patrimoniali nel caso in cui occorra arrivare al ripianamento dei *deficit*. Bisognerebbe inoltre vincolare la rimozione delle sanzioni (che sono correttamente previste nel divieto di spese discrezionali e nel divieto di assunzioni) al raggiungimento effettivo degli obiettivi di ripiano. Questo non è scritto. Bisognerebbe forse essere più puntuali e stabilire che le sanzioni (ovvero il divieto di assunzioni e il divieto di spese discrezionali) vengono meno se ed in quanto sono stati effettivamente raggiunti gli obiettivi di ripiano. Semmai occorrerebbe prevedere, ma limitatamente ai livelli essenziali di prestazioni, la congruità (quindi in termini previsionali) degli strumenti predisposti, perché parliamo dei livelli essenziali di prestazioni che certamente non possono essere compromessi neppure dall'adozione di sanzioni per gli enti non virtuosi. Questi, in sintesi, gli elementi che ho segnalato nella mia relazione.

ALLEGATO 23

A.S. n. 316 "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"
Regione Lombardia, 5 maggio 2008

DISEGNO DI LEGGE

n. 316

d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2008

Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Art. 1

(Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per definire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

2. In materia di coordinamento della finanza pubblica, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) concorso di tutte le amministrazioni pubbliche alla definizione e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale;

b) regole di coordinamento della finanza di Stato, regioni, province, comuni e città metropolitane in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;

d) tributi propri delle regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;

e) caratteri dell'autonomia tributaria di regioni, province, città metropolitane e comuni;

f) riduzione, ma non annullamento, delle differenze di capacità fiscale ai fini della perequazione finanziaria lasciando inalterata la graduatoria della capacità fiscale delle singole regioni prima e dopo il processo di perequazione, premiando le regioni a minore evasione fiscale;

g) trasparenza dei flussi finanziari intergovernativi;

h) raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica;

i) incentivazione dei comportamenti finanziari virtuosi;

l) coordinamento e responsabilizzazione delle regioni rispetto alla finanza degli enti locali dei rispettivi territori;

m) assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica nazionale in riferimento all'attuazione del federalismo fiscale.

3. In materia di coordinamento del sistema tributario, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio;

b) attribuzione di risorse e imposte basate sull'effettivo gettito tributario;

c) semplificazione del sistema tributario e riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti;

d) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata;

e) efficienza nell'amministrazione dei tributi e incentivazione al contrasto dell'evasione fiscale;

f) attuazione del federalismo fiscale senza aggravii della pressione fiscale a livello individuale ed aggregato;

g) abolizione delle addizionali esistenti e divieto di applicazione di addizionali e sovrimposte;

h) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti, nell'esercizio della potestà tributaria;

i) previsione dell'esclusione di ogni intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, della impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;

l) è istituita la Cabina di Regia cui partecipano rappresentanti del Governo, della Conferenza delle regioni e delle Autonomie locali per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi oggetto della delega. La Cabina di Regia è altresì luogo di condivisione delle basi informative

finanziarie e tributarie e anche supporto del riordino dell'ordinamento finanziario di regioni, province, comuni e città metropolitane.

Art. 2.

*(Tributi propri regionali e locali
e compartecipazioni)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per disciplinare i tributi propri delle regioni e degli enti locali e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

2. In materia di tributi propri di regioni ed enti locali, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i tributi propri delle regioni e degli enti locali devono consentire di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione;

b) per le regioni dei seguenti tributi propri: i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente; l'imposta regionale sul reddito personale, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera d) del presente comma; i tributi applicati su basi imponibili autonomamente determinate dalle regioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 1 della presente legge;

c) previsione che la disciplina dei singoli tributi e il sistema tributario nel suo complesso debbano rispondere a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni doppia imposizione;

d) istituzione dell'imposta regionale sul reddito personale, con aliquota inizialmente uniforme per tutte le regioni; contestuale diminuzione nella stessa misura delle aliquote dell'imposta erariale sul reddito delle persone fisiche così da garantire invarianza della pressione fiscale. L'aliquota uniforme è stabilita in misura non inferiore al 15 per cento; le regioni possono variare liberamente l'aliquota e le detrazioni per i familiari a carico, ma non determinare la base imponibile;

e) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato e nei limiti della lettera c):

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le materie nelle quali comuni, province e città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, istituire tributi locali e introdurre variazioni alle aliquote o alle agevolazioni;

f) previsione della natura commutativa dei tributi di cui alla lettera e), i quali afferiscono alle materie di competenza delle regioni o alle funzioni degli enti locali, sono connessi al territorio dell'ente locale;

g) previsione dei seguenti tributi propri degli enti locali: l'imposta locale sui redditi fondiari, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera h) e i tributi previsti dall'ordinamento vigente;

h) istituzione dell'imposta locale sui redditi fondiari ad aliquota proporzionale; contestuale esclusione dei redditi fondiari da tassazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta regionale sul reddito personale; inizialmente l'aliquota è stabilita in misura uniforme, tale da garantire invarianza di pressione fiscale complessiva; comuni e città metropolitane possono variare l'aliquota entro i limiti stabiliti con legge regionale.

3. In materia di compartecipazioni al gettito di tributi erariali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali che consentano di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva e concorrente;

b) abrogazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale, e istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA), in misura non inferiore all'80 per cento, commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna regione;

c) assegnazione alle regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, riferibile al territorio di ciascuna regione;

d) assegnazione alle regioni del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, dei residenti in regione iscritti a fondi pensione complementare su base territoriale regionale;

e) facoltà per le regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

f) previsione di misure di incentivazione per le regioni e gli enti locali in relazione al maggior imponibile accertato a seguito dello sforzo fiscale delle amministrazioni interessate;

g) previsione, per il paniere di tributi e compartecipazioni individuato dalla lettera b) del

comma 2 e dalla lettera *b*) del presente comma, del perseguimento dell'equilibrio fra tributi manovrabili e non manovrabili in modo da mantenere almeno un livello di flessibilità fiscale pari a quello attuale.

4. In materia di amministrazione dei tributi e delle compartecipazioni regionali e locali, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) partecipazione di regioni, province, città metropolitane e comuni alla gestione delle agenzie regionali delle entrate che divengono centri unitari di servizio tributario;

b) definizione di strumenti e meccanismi di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

c) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati che sia funzionale alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni;

d) versamento dei tributi regionali direttamente in capo alle regioni competenti, superando il sistema della tesoreria unica.

Art. 3.

(Perequazione e contributi speciali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la perequazione e i contributi speciali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle regole per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, attribuiti a regioni e enti locali, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello minimo essenziale di ciascuna prestazione;

b) istituzione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione;

c) previsione per il fondo di cui alla lettera *b*) della finalità di integrare le risorse finanziarie degli enti con minore capacità fiscale per abitante e di finanziare gli oneri derivanti dal finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, tenendo conto del costo della vita in ciascuna regione e dell'evasione fiscale;

d) previsione che il fondo di cui alla lettera *b*), di carattere orizzontale, sia alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni delle regioni con maggiore capacità fiscale per abitante;

e) previsione che le modalità di alimentazione del fondo di cui alla lettera *b*) assicuri la trasparenza dei flussi delle risorse tra regioni affluenti e regioni traenti;

f) previsione che la ripartizione delle quote del fondo di cui alla lettera *b*) riduca di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale per abitante;

g) determinazione della capacità fiscale per abitante applicando aliquote *standard*, rapportata al costo della vita in ciascuna regione;

h) definizione e revisione triennale delle regole di evoluzione nel tempo dell'entità del fondo di cui alla lettera *b*) tali da stimolare l'efficienza delle amministrazioni regionali, la capacità di accertamento e di contrasto all'evasione fiscale;

i) previsione di un periodo transitorio, non superiore a cinque anni, in cui la perequazione può essere effettuata tenendo conto in misura sempre più ridotta anche della spesa storica. Tale periodo transitorio è valido sia per le materie riguardanti l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, per le altre materie esclusive regionali o concorrenti;

l) costituzione in ciascuna regione di un fondo regionale, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle autonomie locali, agli enti locali con particolare riguardo per quelli con minore capacità fiscale per abitante;

m) fissazione iniziale del fondo regionale di cui alla lettera *l*) in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti statali a favore degli enti locali del territorio regionale, fermi restando tutti i trasferimenti provenienti da fondi europei;

n) definizione di entità, criteri di riparto, tipologie, sistemi di cofinanziabilità, regole e presupposti in presenza dei quali lo Stato, d'intesa con regioni e enti locali, concede risorse aggiuntive ed effettua gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

o) istituzione, all'interno della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *e*), dell'unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle regioni che alimentano il fondo. L'unità tecnica è deputata alla verifica del corretto utilizzo del fondo stesso

secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze.

Art. 4.

*(Coordinamento e disciplina fiscale
dei diversi livelli di Governo)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per definire regole di coordinamento e di disciplina fiscale dei diversi livelli di governo nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 1 e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione che regioni ed enti locali adottino come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del Patto europeo di stabilità e crescita; a tal fine gli obiettivi di finanza pubblica assegnati a regioni ed enti locali sono espressi in termini di saldi di bilancio e di dinamica del debito e sono diversificati tra regioni finanziatrici e regioni finanziate;

b) individuazione di modalità di partecipazione di regioni ed enti locali alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di sistemi di incentivi da applicare per il conseguimento degli obiettivi medesimi e di sanzioni per il loro mancato conseguimento;

c) previsione che il saldo di bilancio di ciascun ente territoriale possa assumere valore negativo, purché non superiore alla spesa di investimento;

d) previsione che la modifica dei tributi erariali che comporti conseguenze per le entrate delle regioni e degli enti locali sia concordata e quantificata negli effetti finanziari con le rappresentanze di regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata; a fronte di minori entrate per regioni ed enti locali, previsione di contestuali misure compensative da parte dello Stato, mediante la revisione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

e) istituzione della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative, composta in egual numero da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali al fine di assicurare il coordinamento finanziario;

f) introduzione, a favore degli enti più virtuosi, di un sistema premiante che preveda una maggiorazione di aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; divieto, per gli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi, di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti il cofinanziamento regionale per l'attuazione delle politiche comunitarie, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi; previsione, infine, di meccanismi automatici di decadenza in caso di mancato rispetto degli equilibri economico finanziari della gestione e degli obiettivi economico finanziari assegnati dalla regione.

Art. 5.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Con i decreti legislativi di cui alla presente legge sono determinati le modalità e i tempi di transizione al nuovo regime di autonomia finanziaria.

2. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge, disposizioni integrative e correttive.

3. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e per i bilanci delle regioni e degli enti locali. Tale principio può essere derogato esclusivamente per esigenze legate alla perequazione e comunque per un periodo predeterminato non superiore a cinque anni.

ALLEGATO 24

A.S. n. 1253 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale" Presentato dal Partito Democratico il 3 dicembre 2008

DISEGNO DI LEGGE

(n. 1253)

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale d'iniziativa dei senatori
FINOCCHIARO, VITALI, ADAMO, AGOSTINI, ANDRIA,
BAIO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCHI, BIANCO, CARLONI, CECCANTI,
CHIAROMONTE, CRISAFULLI, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, FIORONI,
FONTANA, Mariapia GARAVAGLIA, GHEDINI, GIARETTA, ICHINO, INCOSTANTE,
LEDDI, LEGNINI, LUMIA, Mauro Maria MARINO, MERCATALI, MORANDO,
NEROZZI, PAPANIA, PEGORER, PERTOLDI, PROCACCI, ROILO, Nicola
ROSSI, SANNA, STRADIOTTO e VIMERCATI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 DICEMBRE 2008

Capo I FINALITÀ E OGGETTO

Art. 1. (Finalità)

1. La presente legge definisce i principi e i criteri direttivi per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, disciplinando il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, nonché dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da superare gradualmente, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica, con la finalità di:

a) ricostruire un rapporto trasparente fra Stato e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di prelievo fiscale;

b) trasferire alle istituzioni più vicine ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico, garantendo a queste istituzioni gli spazi di autonomia necessari per interpretare le diverse esigenze dei cittadini sul territorio;

c) utilizzare meglio le risorse derivanti dalle imposte versate dai cittadini, obbligando le pubbliche amministrazioni a *standard* di efficienza verificabili;

d) concentrare l'attività delle istituzioni, in ambito sia nazionale sia locale, sui livelli e sulla qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese;

e) modernizzare l'amministrazione pubblica, centrale e locale, rafforzare i governi di prossimità nella capacità di fornire i beni pubblici e sostenere i servizi fondamentali sul territorio;

f) semplificare il sistema tributario, ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti, rendere più efficiente l'amministrazione dei tributi, coinvolgere i diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale nonché al coordinamento dell'attività di riscossione.

2. Ai fini di cui al comma 1, la presente legge:

a) detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e stabilisce i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni al fine di garantire l'armonia e la coerenza del sistema di imposizione fiscale;

b) disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare agli enti territoriali con finalità perequative ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, assicurando l'integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 119;

c) indica i criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive e per l'esecuzione di interventi speciali da parte dello Stato in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per le finalità enunciate dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Art. 2. (Contenuti)

1. Per le finalità indicate all'articolo 1, il Governo, tenendo conto dei risultati, dei confronti e delle valutazioni compiuti dalla segreteria tecnica di cui all'articolo 7, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, aventi ad oggetto:

a) le regole fondamentali cui devono attenersi i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni per garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché quelle relative al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario degli enti territoriali anche in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) le regole di coordinamento della finanza dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) i criteri per la ripartizione dei poteri legislativi tra lo Stato e le regioni in materia di tributi locali;

d) i tributi propri dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni e i caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi enti;

e) la tendenziale correlazione fra i tributi di cui alla lettera d) e il beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa;

f) i criteri per la determinazione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

g) l'entità e le regole di variazione dei fondi perequativi, i criteri del loro riparto tra i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, i criteri per la definizione del concorso della fiscalità generale alla perequazione e le aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che alimentano tali fondi;

h) i presupposti e le condizioni in presenza dei quali lo Stato può promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, a favore dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni;

i) le procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi stabiliti in relazione ai vincoli comunitari ai sensi della lettera b), nonché gli interventi da porre in atto in tale caso;

l) la struttura del finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica;

m) la struttura del finanziamento delle città metropolitane.

2. I decreti legislativi adottati in attuazione della delega conferita dal comma 1 del presente articolo sono predisposti con l'osservanza dei principi e criteri direttivi contenuti negli articoli 2, 3, 4, 9, 10 e 11 e del comma 3 del presente articolo.

3. I decreti legislativi adottati in attuazione della delega conferita dal comma 1 stabiliscono i termini e le modalità di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione all'assegnazione delle funzioni amministrative a enti o a livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa. Il Governo, nella predisposizione dei medesimi decreti legislativi, è delegato a coordinare la normativa da essi introdotta con quella prevista dalla legislazione vigente per i comuni, le province e le regioni.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui alla presente legge sono trasmessi alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata», per l'acquisizione dell'intesa prevista dall'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, da esprimere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema.

Art. 3.

(Coordinamento della finanza pubblica; patto di stabilità e crescita dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni; «patto per la convergenza» dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi essenziali erogati dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni)

1. In relazione al coordinamento della finanza pubblica si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni adottano per la propria politica di bilancio regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;

b) i bilanci degli enti di cui alla lettera a) devono essere redatti in base a criteri predefiniti e uniformi, coerenti 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 città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurle ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 stabiliscono le date entro cui devono essere approvati i bilanci preventivi degli enti territoriali in coerenza con i

processi di coordinamento e codecisione di cui all'articolo 11;

c) la legge dello Stato disciplina il coordinamento dinamico della finanza pubblica e, in particolare, delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente il normale svolgimento delle funzioni attribuite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

d) nell'ambito della legge di cui alla lettera c), si tiene conto dei fabbisogni *standard* necessari per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nonché delle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

e) i fabbisogni *standard* ottimali sono stimati sulla base della descrizione qualitativa dei servizi di cui alla lettera d), di stime di bisogni della popolazione, della valutazione del costo unitario efficiente per la loro erogazione e dell'obiettivo quantitativo di copertura del servizio stabilito dalle normative di settore, ovvero da quelle emanate ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

f) i fabbisogni *standard* effettivi sono individuati, nell'ambito della legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica di cui alla lettera c), con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, attraverso la definizione degli obiettivi che regioni, città metropolitane, province e comuni devono perseguire con riferimento ai costi unitari e ai livelli qualitativi e quantitativi dei servizi essenziali da erogare ai sensi della lettera d);

g) i fabbisogni *standard* effettivi individuati con le modalità di cui alla lettera f), devono essere compatibili con gli obiettivi aggregati di finanza pubblica derivanti dai vincoli europei, nonché con un percorso dinamico di convergenza ai fabbisogni *standard* ottimali di cui alla lettera e), denominato «patto per la convergenza»;

h) con la stessa legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica di cui alla lettera c), possono essere stabiliti obiettivi di comparto per le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo;

i) il disegno di legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica è presentato dal Governo alle Camere insieme con il Documento di programmazione economico-finanziaria, previa una fase di confronto e di valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza unificata; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso è discusso e approvato dalle Camere entro il 31 ottobre;

l) il Documento di programmazione economico-finanziaria fissa anche, su base almeno triennale, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione sia in sede di consuntivo, il livello di ricorso al debito, nonché il livello programmato della pressione fiscale complessiva, anche tenendo conto dei nuovi spazi di autonomia tributaria assegnati alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni;

m) la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;

n) l'utilizzo degli avanzi di amministrazione e il trattamento dei disavanzi sono disciplinati in coerenza con gli obiettivi del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

o) il riordino del sistema della tesoreria unica comporta il versamento dei tributi regionali e locali direttamente ai tesoriери degli enti territoriali competenti;

p) lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata e avvalendosi della segreteria tecnica di cui all'articolo 7, costruisce e aggiorna una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi di cui alla lettera d) del presente comma. Tali indicatori sono utilizzati per definire, d'intesa con la Conferenza unificata, i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi di cui alle lettere e) ed f) e per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio ai fini del «patto per la convergenza» di cui alla lettera g);

q) in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli enti o ai comparti, lo Stato attiva, d'intesa con la Conferenza unificata, un procedimento, denominato «piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti ovvero ai comparti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello;

r) qualora gli scostamenti dagli obiettivi del «patto per la convergenza» abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche e non ci siano le condizioni per attuare il procedimento di cui alla lettera q), lo Stato può esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione. Sono inoltre definiti i meccanismi sanzionatori, i quali prevedono sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti. In particolare, è previsto un

sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli enti inadempienti e dei loro rappresentanti politici fino alla previsione della loro ineleggibilità in caso di gravi violazioni, nonché di incentivi in favore degli enti che conseguono gli obiettivi programmati. Le sanzioni possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti. Le sanzioni si applicano anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera b);

s) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse.

Art. 4.

(Principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario)

1. In relazione al coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) rispondenza della disciplina dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;

b) esclusione, in ogni caso, della deducibilità degli oneri fiscali nell'applicazione di tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;

c) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali, i tributi delle regioni istituiti e regolati da leggi statali e le compartecipazioni ai tributi erariali, essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 6;

d) semplificazione del sistema tributario, tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto, nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nello statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;

e) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;

f) efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;

g) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

h) divieto di introdurre trattamenti agevolativi regionali e locali che possano determinare discriminazioni tra residenti ovvero restrizioni all'esercizio delle libertà economiche all'interno del territorio della Repubblica;

i) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato e nei limiti di cui alla lettera a):

1) istituire tributi regionali e anche locali;

2) determinare le materie nelle quali i comuni, le province e le città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, attivare tributi locali e introdurre variazioni delle aliquote o agevolazioni;

l) previsione che, per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, le regioni:

1) non possano modificare le basi imponibili;

2) possano modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale;

m) previsione che i tributi regionali, anche se necessari al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, non siano soggetti a vincolo di destinazione;

n) previsione che i comuni, le province e le città metropolitane possano attivare i tributi propri di cui alla lettera i), numero 2), solo se afferiscono alle materie determinate dalla legge statale o

regionale;

o) previsione che la legge statale non possa intervenire, salva intesa, nelle materie assoggettate a imposizione con legge regionale ai sensi della lettera i);

p) previsione che la legge statale possa comunque introdurre tributi locali la cui applicazione è subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale ai sensi della lettera i), ovvero, in assenza di questa, ad una delibera del singolo ente locale interessato;

q) revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli immobili anche in relazione alla riforma del catasto, trasferimento ai comuni della titolarità nonché dei relativi proventi e l'attribuzione ai comuni di forme ulteriori di autonomia impositiva sul patrimonio immobiliare;

r) revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli autoveicoli, anche al fine di rafforzare l'autonomia impositiva delle province;

s) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente e introduzione di un regime transitorio.

Capo II

SEDI DI CONTROLLO E CODECISIONE

Art. 5.

*(Commissione parlamentare bicamerale
per l'attuazione del federalismo fiscale)*

1. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, è istituita la Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, sulla base delle designazioni dei gruppi medesimi.

2. La Commissione elegge tra i propri componenti un Presidente, due Vice Presidenti e due segretari che formano l'ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti per l'elezione dell'ufficio di presidenza.

3. Alle sedute della Commissione partecipa una rappresentanza delle autonomie territoriali composta da tre sindaci, da tre presidenti di provincia e da tre presidenti di regione nominati dalla Conferenza unificata. Essi possono intervenire nella discussione senza diritto di voto, possono presentare emendamenti ed esprimere osservazioni sui pareri posti in votazione. Possono essere altresì interrogati dai parlamentari e dai rappresentanti del Governo su specifiche questioni attinenti alle materie trattate.

4. La Commissione:

a) esprime i pareri previsti dalla presente legge;

b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere. A tal fine può richiedere tutte le informazioni necessarie alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 6.

5. Gli schemi dei decreti legislativi previsti dalla presente legge sono trasmessi alla Commissione per l'acquisizione del parere che viene espresso entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti.

6. Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al presente articolo, ritrasmette con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Decorsi trenta giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

7. La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione.

8. Qualora sia richiesta, ai sensi del comma 7, la proroga per l'adozione del parere, e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di venti giorni. Trascorso il termine di cui al comma 7 ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, il parere si intende espresso favorevolmente. Nel computo dei predetti termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva dei lavori parlamentari.

9. Per l'esame degli schemi di decreti legislativi che le sono trasmessi, la Commissione può costituire una o più sottocommissioni per l'esame preliminare di singoli schemi di decreto. In ogni caso il parere sullo schema di decreto legislativo deve essere approvato dalla Commissione in seduta plenaria.

Art. 6.

*(Conferenza permanente
per il coordinamento della finanza pubblica)*

1. Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, è istituita, nell'ambito della Conferenza unificata, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di seguito denominata «Conferenza», come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica. Essa è presieduta dal Ministro dell'economia e delle finanze, ed è composta dal Ministro dell'interno, per i rapporti con le regioni, per la semplificazione normativa, delle riforme per il federalismo, per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, rispettivamente, da tre rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, designati dalla Conferenza unificata.

2. Il funzionamento della Conferenza è disciplinato da un regolamento adottato dalla Conferenza unificata.

3. La Conferenza:

a) concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione degli obiettivi compresi nel patto per la convergenza; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; concorre alla promozione e al monitoraggio dei piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza;

b) concorre alla definizione delle procedure per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, degli obiettivi di servizio e delle migliori pratiche relative alle materie e alle funzioni per le quali sono riconosciuti i finanziamenti dei fondi perequativi;

c) propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

d) assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni; assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

e) è sede di condivisione e di verifica della congruità delle basi informative finanziarie e tributarie delle amministrazioni statali e territoriali;

f) propone gli elementi per la definizione delle procedure per l'accertamento di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e dagli obiettivi del patto per la convergenza di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g).

Art. 7.

(Segreteria tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Presso la Conferenza unificata è istituita la segreteria tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «segreteria tecnica».

2. La segreteria tecnica svolge le attività istruttorie e di supporto necessarie sia al funzionamento della Conferenza, sia della Commissione. Essa, in particolare, elabora le basi informative e le banche dati necessarie alla costruzione di indicatori finanziari, tributari e relativi all'offerta di servizi. Svolge, inoltre, attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali sono tenute a fornire i necessari elementi informativi che verranno loro richiesti.

3. La segreteria tecnica è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza e la Commissione, adottato entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza stessa. Il decreto disciplina l'organizzazione e il funzionamento della segreteria tecnica, individuando gli uffici di livello dirigenziale e le unità di personale dell'organico della Ragioneria generale dello Stato, dell'ISTAT (Istituto nazionale di statistica), dell'ISAE (Istituto di studi e analisi economica) e di altre amministrazioni statali, nonché delle regioni e degli enti locali e delle loro strutture associative, che sono trasferite alla segreteria tecnica, nel limite complessivo di 40 unità, nonché il trasferimento delle relative risorse finanziarie attualmente in dotazione alle amministrazioni cedenti, necessarie alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma.

4. Nell'esercizio delle sue funzioni, la segreteria tecnica si avvale della collaborazione e delle competenze degli uffici e dei servizi competenti per materia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

5. La segreteria tecnica ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni, con gli enti di diritto pubblico, con i concessionari di pubblici servizi e con le aziende che erogano servizi

pubblici locali, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

Capo III
RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO, REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ED AUTONOMIE LOCALI

Art. 8.

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio dei rapporti finanziari tra Stato, regioni a statuto ordinario ed autonomie locali)

1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, per «territorio regionale» si intende l'insieme della regione, dei comuni, delle province e delle città metropolitane il cui operato è riferito al territorio di una determinata regione.

2. Al fine di adeguare le regole di finanziamento delle materie e delle funzioni svolte nei territori regionali dalle regioni a statuto ordinario e dalle autonomie locali al principio di autonomia tributaria fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione delle materie oggetto di finanziamento e perequazione con riferimento alle aree di intervento pubblico assegnate alla competenza legislativa regionale;

b) riferimento ai territori regionali nella determinazione dei fabbisogni di spesa e delle dotazioni finanziarie rilevanti ai fini della definizione delle modalità di finanziamento e di perequazione, indipendentemente dall'ente territoriale che in tale territorio ricade e dalla sua titolarità della suddetta spesa o della suddetta dotazione finanziaria;

c) definizione dei diversi sistemi di finanziamento e perequazione dei territori regionali corrispondenti alle regioni a statuto ordinario, da applicare alle spese correnti relative alle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni, ai sensi, dell'articolo 117, terzo e quinto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

2) spese previste all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

3) spese non riconducibili alle tipologie di cui ai numeri 1) e 2);

d) attribuzione ai territori regionali di risorse tributarie sufficienti a consentire, ad aliquote *standard*, il finanziamento delle spese in conto capitale degli enti territoriali che ricadono in tali territori, calcolato tenendo conto della media attualizzata delle spese per investimenti consuntivati nei dieci anni precedenti al primo anno di applicazione della riforma, delle capacità di autofinanziamento delle amministrazioni senza ricorso al debito e di un sistema di indicatori e di obiettivi finalizzato alla valutazione dei fabbisogni infrastrutturali del territorio di riferimento e dei costi necessari per la loro realizzazione;

e) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera c), numeri 1) e 3);

f) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera c), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

g) definizione delle modalità di finanziamento delle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, attraverso il ricorso a tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e mediante un sistema di perequazione statale che garantisca l'integrale copertura delle funzioni svolte e il graduale superamento della spesa storica attraverso l'individuazione di fabbisogni *standard*;

h) previsione che il sistema dei tributi propri regionali e locali e delle compartecipazioni ai tributi erariali non si discosti da quello vigente, fatta salva la possibilità di assegnare tributi esistenti ovvero di istituire nuovi tributi con riferimento all'introduzione di nuove funzioni esercitate in coerenza con il principio del beneficio di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e);

i) previsione che, coerentemente con la lettera h), i tributi trasferiti, ovvero di nuova istituzione, facciano riferimento alle seguenti basi imponibili:

1) attività produttive e consumi per le regioni;

2) parco veicolare per le province;

3) popolazione fluttuante per le città metropolitane e per i comuni;

4) immobili e terreni per i comuni;

l) coerenza del sistema di finanziamento e perequazione di cui al presente articolo e agli articoli 9, 10 e 11 con l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

3. In caso di revisione dell'articolo 117 della Costituzione che modifichi le competenze legislative esclusive dello Stato per le nuove competenze eventualmente previste nell'ambito della legislazione esclusiva, sono emanati, entro dodici mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi sulla base dell'articolo 11, comma 1), lettera a), della medesima legge che disciplinano una fase transitoria della durata di non più di cinque anni.

Art. 9.

(Sistema di finanziamento e perequazione dei territori regionali corrispondenti alle regioni a statuto ordinario)

1. Al fine di definire il sistema di finanziamento e di perequazione dei territori regionali, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 1), il finanziamento avviene mediante:

1) la fissazione delle aliquote relative ai tributi propri e alle compartecipazioni ai tributi erariali dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni di tali territori regionali, assegnati al finanziamento delle suddette materie al livello della capacità fiscale standardizzata, determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota e le basi imponibili di tali tributi e compartecipazioni che consentano ad un territorio regionale di finanziare integralmente i fabbisogni correnti determinati in termini *standard*;

2) quote del fondo perequativo di cui alla lettera c), numero 1), in modo tale da garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni correnti in ciascun territorio regionale;

b) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 3), il finanziamento ordinario avviene mediante:

1) la fissazione delle aliquote relative ai tributi propri e alle compartecipazioni ai tributi erariali dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni di tali territori regionali, assegnati al finanziamento delle suddette materie, al livello della capacità fiscale standardizzata di riferimento, determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota e le basi imponibili di tali tributi e compartecipazioni, che consentano ad un territorio regionale di finanziare integralmente la propria spesa storica;

2) quote del fondo perequativo di cui alla lettera c), numero 2), in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale;

c) nel bilancio dello Stato è istituito il fondo perequativo dei territori regionali delle regioni a statuto ordinario. Il fondo è alimentato dalla fiscalità generale e si articola in due parti:

1) la prima riguarda le spese di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 1), ovvero quelle di cui all'articolo 8, comma 2, lettera g), ed è pari alla somma per tutti i territori regionali delle regioni a statuto ordinario delle differenze tra i fabbisogni finanziari correnti determinati in termini *standard* relativi alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 1), e la capacità fiscale standardizzata, come definita alla lettera a) del comma 1 del presente articolo, riferita ai tributi e alle compartecipazioni dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni di tali territori regionali destinati alla copertura di tali fabbisogni;

2) la seconda riguarda le spese di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 3), della presente legge ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ed è pari alla somma per tutti i territori regionali delle regioni a statuto ordinario delle differenze tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento, come definita alla lettera b), del comma 1 del presente articolo e la capacità fiscale standardizzata di ciascun territorio regionale. La capacità fiscale standardizzata di ciascun territorio regionale è determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota di cui alla lettera b) e le basi imponibili dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 3), per ciascun territorio regionale;

d) nel bilancio dello Stato sono istituiti fondi perequativi corrispondenti a ciascun territorio regionale delle regioni a statuto ordinario, finanziati mediante il fondo perequativo dei territori regionali di cui alla lettera c). Le attribuzioni dal fondo perequativo dei territori regionali ai singoli fondi perequativi corrispondono:

1) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 1), ovvero quelle di cui all'articolo 8, comma 2, lettera g), alla differenza per il corrispondente territorio regionale tra i fabbisogni finanziari correnti determinati in termini *standard* e la capacità fiscale standardizzata riferita ai tributi e alle compartecipazioni delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane di tale territorio regionale destinati alla copertura di tali fabbisogni. La

capacità fiscale standardizzata di riferimento è determinata secondo le modalità di cui alla lettera c), numero 1), del presente comma;

2) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 3), ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, alla differenza per il corrispondente territorio regionale tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di tale territorio regionale. La capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di ciascun territorio regionale sono determinate secondo le modalità di cui alla lettera c), numero 2), del presente comma. Nella determinazione delle attribuzioni dal fondo perequativo dei territori regionali ai singoli fondi perequativi si tiene conto dei costi fissi più elevati relativi alla dimensione delle regioni più piccole attraverso l'assegnazione di trasferimenti aggiuntivi;

3) sia per spese di cui al numero 1) sia per spese di cui al numero 2), le capacità fiscali standardizzate sono determinate con l'esclusione delle variazioni prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria delle singole regioni;

e) le attribuzioni dei fondi di cui alla lettera d) sono assegnate senza vincolo di destinazione.

Art. 10.

(Sistema di finanziamento e perequazione delle regioni a statuto ordinario e delle autonomie locali nelle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni e nelle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane)

1. Al fine di definire il sistema di finanziamento e di perequazione relativamente alle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative connesse alle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni, attribuite alle regioni, ai comuni, alle province e alle città metropolitane dalle leggi dello Stato e delle regioni in coerenza con l'articolo 118, primo comma, della Costituzione, e con la determinazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali degli enti locali prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 stabiliscono i criteri per ripartire le risorse assegnate ai fondi perequativi corrispondenti a ciascun nel territorio regionale fra i diversi enti effettivamente titolari delle funzioni amministrative secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 1), ovvero quelle di cui all'articolo 8, comma 2, lettera g), il riparto effettuato dallo Stato deve consentire a ciascun ente che svolge le corrispondenti funzioni amministrative il pieno soddisfacimento dei livelli essenziali tenendo conto dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato ed eventualmente dalla regione valutati ad aliquote *standard*. A tal fine, ciascun fondo perequativo degli enti compresi nel territorio regionale delle regioni a statuto ordinario è suddiviso in quattro componenti destinate ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni. Lo Stato trasferisce le risorse così determinate ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alla regione secondo una scansione temporale prestabilita;

b) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), numero 3), ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, i criteri di riparto adottati da ciascuna regione a statuto ordinario sono determinati su proposta della regione approvata in sede di Consiglio delle autonomie dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti, tenendo conto dei tributi propri e delle compartecipazioni assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato e dalla regione valutati ad aliquote *standard*. In caso di mancato accordo, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. La regione attribuisce le risorse alla regione stessa, ai comuni, alle province e alle città metropolitane entro venti giorni dalla decisione sul riparto. In ogni caso, tali risorse non rientrano nella disponibilità della regione fino a che essa non abbia provveduto a trasferirle ai comuni, alle province e alle città metropolitane.

2. Resta salva la facoltà per le regioni di provvedere a ulteriori forme di perequazione degli enti compresi nei rispettivi territori, sentito il Consiglio delle autonomie.

3. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le modalità e le procedure con cui le regioni a statuto ordinario possono, d'intesa con il Consiglio delle autonomie ove costituito, definire un diverso sistema di finanziamento e di perequazione per i comuni di minore dimensione, tenendo conto delle specificità dei contesti locali e del criterio di adeguatezza per l'organizzazione delle funzioni fondamentali. In tale caso lo Stato trasferisce alla regione la corrispondente quota parte

del fondo di cui al comma 1 e la regione organizza il trasferimento perequativo eventualmente integrato con le risorse aggiuntive derivanti dall'autonomia tributaria della regione.

Art. 11.

(Sistema di finanziamento e perequazione delle regioni a statuto ordinario e delle autonomie locali nelle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato)

1. Al fine di definire il sistema di finanziamento e di perequazione relativamente alle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative sulle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, attribuite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni dalle leggi dello Stato e delle regioni in coerenza con l'articolo 118, primo comma, della Costituzione, e con la determinazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali degli enti locali prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 stabiliscono che lo Stato assegna trasferimenti perequativi ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni cui sono assegnate le corrispondenti funzioni amministrative secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) sulle spese riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il finanziamento da parte dello Stato agli enti a cui sono attribuite le corrispondenti funzioni amministrative deve essere tale da rendere possibile in ciascun ente il pieno soddisfacimento dei fabbisogni correnti determinati in termini *standard* tenendo conto dei tributi propri derivati assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato ed eventualmente dalla Regione valutati ad aliquote *standard*;

b) sulle spese non riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il finanziamento da parte dello Stato agli enti a cui sono attribuite le corrispondenti funzioni amministrative si ispira al criterio della perequazione della capacità fiscale tenendo conto dei tributi propri derivati assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato ed eventualmente dalla regione valutati ad aliquote *standard*.

Capo IV

COORDINAMENTO DELLA FINANZA DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME

Art. 12.

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 3, comma 1, lettere d), e), f) e g).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti e del *deficit* nelle dotazioni infrastrutturali, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

4. Il Governo, nell'ambito delle competenze previste in relazione alle norme di attuazione delle regioni speciali di cui al comma 1, acquisisce il parere delle Commissioni parlamentari competenti prima di emanare i relativi decreti legislativi.

5. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento.

Capo V

INTERVENTI SPECIALI

Art. 13.

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità con le quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono finanziati sulla base di una programmazione pluriennale con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni a statuto ordinario o speciale;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, ai territori montani;

d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di interventi di sostegno attraverso l'utilizzo di strumenti fiscali, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, all'occupazione, agli investimenti, alla ricerca, al fine di promuovere, in specifici territori, lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata, disciplinati all'interno di una programmazione pluriennale, con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria;

f) facoltà dello Stato di effettuare trasferimenti addizionali in conto capitale a favore dei territori regionali che presentino forti divari nella dotazione infrastrutturale ovvero progetti o programmi di dimensione transnazionale;

g) alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal presente articolo i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi e l'attuazione degli interventi cui essi sono destinati è finanziata nell'ambito del finanziamento ordinario.

Capo VI

FINANZIAMENTO DELLA CITTÀ DI ROMA, CAPITALE DELLA REPUBBLICA, E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Art. 14.

(Finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi degli articoli 114, terzo comma, e 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

2. Fermo quanto stabilito dalla presente legge per il finanziamento dei comuni e delle città metropolitane, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16 della presente legge, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa adeguata specificazione dei fabbisogni di servizio e di investimento associati all'esercizio delle funzioni di capitale della Repubblica, nell'ambito delle risorse disponibili.

Art. 15.

(Finanziamento delle città metropolitane)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2 della presente legge, è disciplinata, ai sensi degli articoli 114, primo comma, e 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni delle città metropolitane, previa loro individuazione specifica.

2. Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il decreto legislativo di cui al comma 1 assegna alle città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle attribuite ai comuni; disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione alle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali; disciplina le modalità con cui le città metropolitane, che possono sostituirsi alle province nell'esercizio da esse esercitate all'interno del territorio metropolitano, acquisiscono i tributi, le entrate proprie e le quote spettanti dei fondi perequativi attribuiti alle province, in tutto o in quota parte corrispondente a quella del territorio provinciale che entra a far parte del nuovo ente metropolitano.

Capo VII

PATRIMONIO

DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 16.

(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Capo VIII

LIVELLI ESSENZIALI

DELLE PRESTAZIONI

Art. 17.

(Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni)

1. In attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, al fine di assicurare un'omogenea ed ottimale organizzazione ed erogazione, su tutto il territorio nazionale, delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il Governo predispone uno o più disegni di legge, previo parere della Conferenza unificata, volti a disciplinare le modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al citato articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

2. L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni è determinata, previa intesa con la Conferenza unificata, sulla base delle metodologie e dei dati elaborati dalla segreteria tecnica.

3. Gli schemi dei provvedimenti volti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli effetti finanziari e della Commissione che si esprimono nei termini previsti dai rispettivi regolamenti parlamentari.

Capo IX
ATTUAZIONE DEL NUOVO SISTEMA
DI COMPETENZE E TRASFERIMENTI

Art. 18.

(Transizione)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano una fase transitoria della durata di cinque anni diretta a garantire il passaggio graduale dall'attuale sistema a quello a regime, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) sostituzione della formula della regione con quella del territorio regionale, suddividendo le funzioni attualmente svolte dalle regioni a statuto ordinario in funzioni riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione ovvero non riconducibili a tale vincolo;

b) i fabbisogni finanziari correnti in termini *standard* di ciascun territorio regionale sono calcolati con riferimento alla spesa storica corrente di ciascuna regione a statuto ordinario per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c*), numero 1);

c) la capacità fiscale standardizzata di riferimento è determinata pari alla spesa storica di ciascuna regione a statuto ordinario per le materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c*), numero 3);

d) per il finanziamento delle spese relative alle funzioni di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c*), numero 2) i fabbisogni finanziari in termini *standard* di ciascun ente regionale o locale a cui sono assegnate le corrispondenti funzioni amministrative sono calcolati con riferimento alla spesa storica;

e) previsione che il nuovo schema di finanziamento e di perequazione venga applicato esclusivamente alle funzioni attualmente svolte dai comuni dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni;

f) fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, qualora alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 non siano ancora state individuate dalla legge le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, il periodo di transizione decorre dalla successiva entrata in vigore della legge con cui dette funzioni sono individuate;

g) i fabbisogni finanziari relativi alle spese dei comuni, delle città metropolitane e delle province sono determinati considerando il complesso delle funzioni pubbliche esercitate, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge;

h) previsione che la devoluzione di maggiori risorse e più incisive competenze alle regioni, rispetto a quelle attualmente svolte, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia condizionata alla verifica da parte dello Stato di capacità amministrative adeguate da parte delle regioni richiedenti. Al momento della devoluzione delle maggiori risorse e funzioni, lo Stato e la regione richiedente formulano un accordo che prevede il raggiungimento di determinati obiettivi nel campo della funzione assegnata, definendo i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere *e*), *f*) e *g*), della presente legge. L'accordo stabilisce le modalità di monitoraggio e di valutazione del raggiungimento degli obiettivi fissati, applicando le metodologie di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *p*) e *q*), della presente legge. In caso di scostamenti permanenti e sistematici si applica quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera *r*), della presente legge.

Capo X

REVISIONE NEL TEMPO DEL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI
TERRITORIALI

Art. 19.

*(Revisione della dimensione
del sistema perequativo)*

1. A seguito della conclusione della fase di transizione di cui all'articolo 18, la dimensione del fondo perequativo dei territori regionali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *c*), è rivista con cadenza triennale. Se nel corso del triennio l'evoluzione degli elementi che entrano nella determinazione dell'entità di tale fondo, in termini di fabbisogni *standard* e di capacità fiscali, è tale da comportare uno scostamento della dimensione del fondo perequativo rispetto a quella stabilita

all'inizio del triennio superiore ad una misura percentuale determinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, lo Stato rivede l'entità del finanziamento del Fondo medesimo.

ALLEGATO 25

A.C. n. 2105 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Approvato in prima lettura dall'Aula del Senato il 22 gennaio 2009

CAMERA DEI DEPUTATI

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 22 gennaio 2009 (v. stampato Senato n. 1117)

presentato dal ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

dal ministro per le riforme per il federalismo

(BOSSI)

dal ministro per la semplificazione normativa

(CALDEROLI)

dal ministro per i rapporti con le regioni

(FITTO)

dal ministro per le politiche europee

(RONCHI)

e dal ministro dell'interno

(MARONI)

di concerto con il ministro delle infrastrutture e dei trasporti

(MATTEOLI)

e con il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

(BRUNETTA)

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica

il 23 gennaio 2009

DISEGNO DI LEGGE

Capo I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1.

(Ambito di intervento).

1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni ed il finanziamento di Roma

capitale.

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 14, 21 e 25.

Art. 2.
(Oggetto e finalità).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26 e 27, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;

b) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;

d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;

e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

f) determinazione del costo e del fabbisogno *standard* quale costo o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni;

g) adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;

h) individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», coerenti 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 città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita;

i) coerenza con i principi di cui all'articolo 53 della Costituzione;

l) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

m) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

n) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

o) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

p) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;

3) valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625;

q) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

r) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 5;

s) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del

tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati siano integralmente contabilizzati nel bilancio dello Stato;

t) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;

u) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 17 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie, fino all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;

v) previsione che le sanzioni di cui alla lettera u) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera h);

z) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

aa) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

bb) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b);

cc) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota *standard* e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

dd) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

ee) territorialità dei tributi regionali e locali e dei gettiti delle compartecipazioni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;

ff) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

gg) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

hh) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per l'espressione di un nuovo parere da parte delle Commissioni di cui al comma 3. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

5. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

7. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4.

Art. 3.

(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati. La composizione della Commissione deve

rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari anche dopo la sua costituzione. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due vicepresidenti e due segretari, che formano l'ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'ufficio di presidenza.

2. La Commissione assicura il raccordo con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, avvalendosi a tal fine della consultazione di un Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Esso è composto da dodici membri di cui sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni.

3. La Commissione:

a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2;

b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 o dalla Conferenza permanente

per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5.

4. La Commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega.

5. La Commissione è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20.

Art. 4.

(Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale).

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione. Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all'articolo 5 a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse.

Art. 5.

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

c) la Conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 15;

d) la Conferenza assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

e) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;

f) la Conferenza si avvale della Commissione di cui all'articolo 4 quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;

g) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni *standard* e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

2. Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.

Art. 6.

(Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria).

1. All'articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali».

Capo II

RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 7.

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente;

b) per tributi delle regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2) le aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per una parte dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nel rispetto della normativa comunitaria. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi, la coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste l'aliquota riservata e la coerenza con il principio di semplificazione e con l'esigenza di standardizzazione necessaria per il corretto funzionamento della perequazione;

d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

5) delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale;

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Art. 8.

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento).

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 15;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*; per il trasporto pubblico locale l'attribuzione delle quote del fondo perequativo è subordinata al rispetto di un livello di servizio minimo, fissato a livello nazionale;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sul reddito delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9;

f) tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni ai soli casi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa;

g) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2);

h) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in una sola regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9;

i) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

l) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni.

2. Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 9.

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera i), per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 8 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo;

d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettere d) e h), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni;

f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno *standard* di cui è assicurata l'integrale copertura;

g) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera i), supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera i), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

h) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 10.

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;

b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:

1) per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);

2) per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera i), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 25, comma 4;

c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche;

d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

Capo III FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 11.

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;

2) spese relative alle altre funzioni;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 15;

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

e) soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 13;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione;

g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, anche con riguardo alle loro forme associative, dei territori montani e delle isole minori.

Art. 12.

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicazione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione

di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicazione in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale.

Art. 13.

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 15, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera l), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui alla lettera c) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*;

f) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative;

g) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

h) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera g), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Capo IV FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Art. 14.

(Finanziamento delle città metropolitane)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo

da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, lettera d).

Capo V INTERVENTI SPECIALI

Art. 15.

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori;

d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.

Capo VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 16.

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;

d) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;

e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.

Art. 17.

(Patto di convergenza).

1. Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, il livello di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali. Nel caso in cui il monitoraggio rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 18.

(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Capo VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 19.

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9 si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 9;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 9 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di cinque anni;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere *b*) e *c*);

e) garanzia per le regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *h*);

f) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 10, comma 1, lettere *b*) e *c*), sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al

comma 1, lettera a), del medesimo articolo 10 e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

Art. 20.

(Norme transitorie per gli enti locali).

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, non inferiore al valore dei trasferimenti di cui all'articolo 11, comma 1, lettera e);

c) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 15, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 12, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera l), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

d) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2;

2) per comuni e province l'80 per cento delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le partecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le partecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;

3) ai fini del numero 2) si prendono a riferimento gli ultimi bilanci certificati a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 2;

e) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera d)

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno *standard* o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno *standard*, le funzioni individuate e quantificate

dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194. 3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale

4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

5. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.

Art. 21.

(Perequazione infrastrutturale).

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, da ricondurre nell'ambito degli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, riguardanti la rete stradale, autostradale e

ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) valutazione dell'estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione del parametro della densità della popolazione e della densità delle unità produttive;
- c) considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna;
- d) valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- e) valutazione della specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20, al fine del recupero del *deficit* infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno *standard*. Gli interventi di cui al presente comma sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Art. 22.

(Norme transitorie per le città metropolitane).

1. Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina organica delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse.

2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. La proposta di istituzione spetta:

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 50 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino nel complesso almeno il 50 per cento della popolazione;
- c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 50 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 50 per cento della popolazione.

3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene la perimetrazione della città metropolitana, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti e reca una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della regione da esprimere entro novanta giorni. Si osservano le seguenti modalità:

- a) il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;

b) la città metropolitana si articola al suo interno in comuni;

c) lo statuto provvisorio della città metropolitana definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano; disciplina altresì le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1;

d) sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini dei comuni inclusi nella perimetrazione contenuta nella proposta di istituzione; il *referendum* è senza *quorum* di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* di validità è del 30 per cento.

4. Con regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le regioni, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del *referendum* di cui alla lettera d) del comma 3, osservando le disposizioni della legge 25 maggio 1970, n. 352, in quanto compatibili.

5. Con le modalità stabilite dalla legge di cui al comma 1, successivamente al *referendum* di cui alla lettera d) del comma 3, verranno definitivamente istituite le città metropolitane.

6. Con le città metropolitane istituite ai sensi del presente articolo è istituita una assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia. Nessun emolumento, gettone di presenza o altra forma di retribuzione è attribuita ai componenti del consiglio provvisorio in ragione di tale incarico.

7. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nell'area metropolitana ovvero in altra provincia.

8. Dalla data di proclamazione dell'esito positivo del *referendum* di cui al comma 3, lettera d), e fino alla data di entrata in vigore della disciplina organica di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

9. Ai soli fini delle previsioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi.

10. Ai medesimi fini di cui al comma 9 sono, altresì, considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

a) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;

b) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;

c) la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Art. 23.

(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione).

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;

d) edilizia pubblica e privata;

e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;

f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;

g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale, nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.
5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;

b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3.

6. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Lo *status* dei membri dell'Assemblea capitolina è disciplinato dalla legge dello Stato.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 18, comma 1, lettera d).

8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

Art. 24.

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

b) definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Capo IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art. 25.

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome).

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di convergenza di cui all'articolo 17 e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera l).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma

2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera hh), e alle condizioni di cui all'articolo 15, comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di

attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

Capo X SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI

Art. 26.

(Salvaguardia finanziaria).

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;

b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria;

c) siano previsti adeguati meccanismi diretti a coinvolgere e cointeressare regioni ed enti locali nell'attività di recupero dell'evasione fiscale e nel contrasto all'elusione fiscale.

3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 4 e 5 si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Art. 27.

(Abrogazioni).

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.



00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it