

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo Partito Democratico

A.S. 1117

**DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE,
IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE**

OSSERVAZIONI IN FORMA DI EMENDAMENTI AGLI ARTICOLI DA 1 A 18-BIS

E DA 18-QUATER A 22 DELLA

BOZZA 2-BIS DEL RELATORE (19 DICEMBRE 2008)

22 DICEMBRE 2008

Articolo 1

1.1

Al comma 1, terzo periodo dopo “regioni” fino alla fine sostituire con “nonché il finanziamento delle città metropolitane e di Roma capitale”.

1.2

Al comma 2 dopo le parole "agli articoli" aggiungere le seguenti “15 bis”.

Articolo 2

2.1

Al comma 2, dopo la lettera *a*), inserire l'attuale lettera *r*) e le lettere *q*) e *t*) riformulate secondo il seguente schema:

"a-bis) (attuale lettera *r*);

a-ter) 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;

a-quater) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;"

Conseguentemente sopprimere le lettere *r*), *q*) e *t*).

2.2

Al comma 2, lettera *b*), dopo le parole "secondo il principio di territorialità" inserire le seguenti "delle imposte erariali compartecipate in conformità con quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione" e sostituire le parole da "dei principi di sussidiarietà" fino alla fine della lettera con le seguenti "del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione."

2.3

Al comma 2, dopo la lettera *b*), inserire la seguente:

"b-bis) garanzia che le risorse assegnate ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni consentano l'integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 119;"

2.4

Al comma 2, sostituire la lettera *b-bis)* con le seguenti:

"b-bis) determinazione dei costi unitari, degli obiettivi di servizio e quindi dei fabbisogni standard quali costi, obiettivi e fabbisogni, anche con riferimento alle spese di personale, che, valorizzando le migliori pratiche, costituiscano gli indicatori rispetto a cui comparare e valutare l'efficienza dell'azione pubblica nonché gli obiettivi cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni;

b-bis.1) determinazione dei fabbisogni standard ottimali 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;

b-bis.2) determinazione dei meccanismi con cui adeguare i fabbisogni standard effettivi a quelli ottimali, ai sensi della lettera precedente, attraverso un processo dinamico pluriennale denominato "patto per la convergenza", di cui al successivo art. 15 bis;"

2.5

Al comma 2, dopo la lettera *d*), aggiungere la seguente:

"d-bis) definizione delle modalità con i comuni, le province e le regioni regolano i loro reciproci rapporti nelle materie che rappresentano funzioni fondamentali degli enti locali e che ricadono sotto la competenza legislativa delle regioni. Tali modalità dovranno essere di tipo pattizio, prevedere l'istituto del cofinanziamento dei servizi di prossimità a valere sulle entrate proprie e sulle compartecipazioni di ciascun ente, fare ricorso al meccanismo del trasferimento perequativo dalle regioni verso province e comuni e dalle province verso i comuni;"

2.6

Al comma 2, lettera *n*) dopo "lettera *p*) della Costituzione" aggiungere "o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui al successivo articolo 15 bis abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche".

2.7

Al comma 2, aggiungere la seguente:

"n-bis) le sanzioni di cui alla precedente lettera *n*) a carico degli enti inadempienti e dei loro rappresentanti politici possono giungere fino alla previsione della loro ineleggibilità in caso di gravi violazioni e sono commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti. Le sanzioni si applicano anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera *b-quater*);"

2.8

Al comma 2, lettera *o*), aggiungere in fine le seguenti parole:

", fermo restando il rispetto dell'obiettivo programmatico di massima pressione fiscale complessiva applicabile a ciascun livello di governo, come individuato annualmente, con proiezione triennale, nel Documento di programmazione economico-finanziaria nell'ambito della procedura del "patto per la convergenza" di cui all'articolo 15-bis, con il concorso della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 4."

2.9

Al comma 2, lettera *s*), sopprimere le parole ", anche attraverso la definizione di ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza di cui all'articolo 4,."

2.10

Al comma 2, lettera *u*), sostituire le parole: "previsioni di spesa" con le seguenti: "appostazioni contabili".

2.11

Al comma 2, lettera *z*), sostituire le parole "dell'imposta" con le seguenti "delle imposte erariali compartecipate"

2.12

Al comma 2, dopo la lettera *z*) inserire la seguente:

"*z-bis*) 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, e dei territori montani."

Conseguentemente all'articolo 9, comma 1, sopprimere la lettera *g*).

2.13

Al comma 2, lettera *aa*), sopprimere l'ultimo periodo.

2.14

Al comma 2, lettera *aa*), dopo le parole "della contrattazione collettiva" aggiungere le seguenti "ferme restando le vigenti norme in materia della legislazione nazionale."

2.15

Sopprimere il comma 2-bis.

2.16

Al comma 3, dopo le parole "di carattere finanziario" inserire le seguenti "e fiscale"

2.17

Al comma 3, dopo le parole "per le conseguenze di carattere finanziario" aggiungere le seguenti "e fiscale"

2.18

Al comma 3-bis, secondo periodo sostituire "venti" con "trenta".

2.19

Sostituire il comma 5 con il seguente:

"5. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è adottato il primo dei decreti legislativi di cui al comma 1, recante il quadro generale di finanziamento degli enti

territoriali e la definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali. A tal fine, esso individua i tributi propri derivati, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali e le aliquote riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali, riferiti a ciascun livello di governo territoriale. Gli ulteriori decreti di cui al comma 1 sono adottati, successivamente al decreto di cui al primo periodo e secondo con il quadro generale da esso delineato, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Articolo 2 bis

2-bis.1

Al comma 1 prima di “E’ istituita” aggiungere “Entro trenta giorni dalla entrata in vigore della presente legge”.

Articolo 3

3.1

Sostituire il titolo con “Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale”. Modificare di conseguenza in tutti gli articoli della legge.

3.2

Al comma 1 dopo “Commissione” sopprimere le parole “composta da un numero eguale”.

3.3

Al comma 1, dopo le parole "tecnici dello Stato" aggiungere le seguenti "comprese la Banca d'Italia e l'ISTAT".

3.4

Al comma 2, secondo periodo, dopo la parola “locali” aggiungere le parole “comprese la Banca d’Italia e l’ISTAT”.

Articolo 4

4.1

Al comma 1 sopprimere le parole “Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione”.

4.2

Al comma 1, lettera *e*), sopprimere le parole “d'intesa con la Conferenza unificata”.

4.3

Sopprimere il comma 2.

Articolo 5

5.1

Al comma 1, lettera *a*), sostituire da “nelle materie” fino alla fine con le seguenti “relative alle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni, ai sensi dell’art. 117 terzo e quarto comma della Costituzione”.

5.2

Al comma 1, lettera *c*) sopprimere le seguenti parole "possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni"

Articolo 6

6.1

Al comma 1, dopo le parole "natura delle funzioni" sopprimere la seguente "già"

6.2

Al comma 1, lettera *a*), n. 1), sopprimere le parole: "in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione".

Conseguentemente dopo il comma 1, inserire i seguenti

1-*bis*. Ai sensi del comma 1, lettera *a*), numero 1), sono comprese le spese per la sanità, l'assistenza, il trasporto pubblico locale e, per quanto riguarda quelle relative all'istruzione, le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, per l'edilizia scolastica, (per l'istruzione e formazione professionale) nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative già attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

6.3

Al comma 1 dopo la lettera *a*) aggiungere la seguente:

"*a-bis*) definizione delle modalità per garantire che le risorse assegnate alle regioni assicurino l'integrale finanziamento del normale svolgimento di tutte le funzioni pubbliche loro attribuite".

6.4

Al comma 1, lettera *b*) sopprimere le seguenti parole "in materia di sanità, assistenza e istruzione"

6.5

Al comma 1, sopprimere la lettera *c*).

Articolo 7

7.1

Al comma 1, lettera *a*), sostituire le parole “dal gettito” fino a “numero 2” con le parole “dalla fiscalità generale”.

7.2

Al comma 1, lettera *e-bis*), aggiungere in fine le seguenti parole:

“e assicurare comunque un livello predefinito di copertura del servizio, come individuato nell'ambito del "patto per la convergenza" di cui all'articolo 15-bis”.

Articolo 8

8.1

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

"*a*) cancellazione dal bilancio dello Stato delle appostazioni contabili relative al finanziamento delle funzioni trasferite, comprese quelle riferite alle spese per il personale e il funzionamento; "

Articolo 9

9.1

Al comma 1 dopo la lettera *a*) aggiungere la seguente:

"a-bis) definizione delle modalità per garantire che le risorse assegnate agli enti locali assicurino l'integrale finanziamento del normale svolgimento di tutte le funzioni pubbliche loro attribuite".

Articolo 10

10.1

Al comma 1, lettera *b*), sopprimere le parole: "relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *a*), numero 1)".

10.2

Al comma 1, lettera *b*) sostituire le parole "dalla imposizione immobiliare" con le parole "dalla revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli immobili anche in relazione alla riforma del catasto, attraverso il trasferimento ai comuni della titolarità nonché dei relativi proventi e l'attribuzione ai comuni di forme ulteriori di autonomia impositiva sugli immobili".

10.3

Al comma 1, lettera *c*) sopprimere le parole "relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *a*), numero 1)".

10.4

Al comma 1, lettera *c*) dopo la parola "finanziate" aggiungere le seguenti "da una o più delle seguenti fonti:"

10.5

Al comma 1, lettera *c*) dopo la parola "gomma" aggiungere le seguenti "dalla partecipazione all'IRPEF"

10.6

Al comma 1, dopo la lettera *i*), inserire la seguente:

"*i-bis*) previsione che la legge statale, 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, se non aventi ad oggetto l'entità dell'indebitamento. Eventuali vincoli sulla crescita della spesa corrente degli enti locali possono essere posti solo in via transitoria, in relazione a specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, e limitatamente agli enti che non presentano avanzi di amministrazione."

Articolo 11

11.1

Al comma 1, lettera a), sostituire le parole: "con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali" con le seguenti: "con riguardo all'esigenza di integrale finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane"

11.2

Al comma 1, lettera e-bis), dopo la parola "enti" aggiungere le parole "comprese le loro forme associative".

11.3

Al comma 1, dopo la lettera g) aggiungere la seguente:

"*g bis*) 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 perequazione per i comuni di minore dimensione, tenendo conto della specificità dei contesti locali e del criterio di adeguatezza per l'organizzazione delle funzioni fondamentali. In tal caso lo Stato trasferisce alla regione la corrispondente quota parte del fondo di cui alla lettera *a*) e la regione organizza il trasferimento perequativo eventualmente integrato con le risorse aggiuntive derivanti dall'autonomia tributaria della regione".

Articolo 12

12.1

Al comma 1, dopo la parola "legislativo" aggiungere le parole "adottato in base all'articolo 2 della presente legge".

12.2

Al comma 1, secondo periodo, sostituire le parole "La legge statale" con le parole "Il medesimo decreto legislativo".

12.3

Al comma 1, secondo periodo, dopo le parole "lettera d)" aggiungere le parole "e disciplina le modalità con cui le città metropolitane che si sostituiscono alle province acquisiscono i tributi, le entrate proprie e le quote spettanti dei fondi attribuiti alle province, in tutto o in quota parte corrispondente a quella del territorio provinciale che entra a far parte del nuovo ente metropolitano".

Articolo 14

14.1

Al comma 1, lettera *e*), dopo la parola "disciplinati" aggiungere le parole "all'interno di una programmazione pluriennale".

14.2

Dopo il comma 1 aggiungere il seguente:

"1-bis. Al fine dell'attuazione del secondo comma dell'articolo 44 della Costituzione, con specifico decreto legislativo è modificata la disciplina di alimentazione del Fondo nazionale per la montagna di cui all'art. 2 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, con risorse erariali, certe e ricorrenti, attraverso compartecipazioni a tariffe e tributi statali derivanti dall'utilizzo delle risorse della montagna".

Articolo 15

15.1

Al comma 1, lettera *d*), dopo le parole "livello di governo" aggiungere le seguenti "a parità di servizi offerti"

15.2

Al comma 1, lettera *d*), sopprimere le parole "previsione del blocco automatico delle assunzioni per gli enti che superano i parametri fissati a livello nazionale relativamente al rapporto tra numero dei propri dipendenti e numero dei residenti".

Articolo 15-bis

15-bis.1

Sostituirlo con il seguente:

"Art. 15-bis

1. Il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, individua un percorso dinamico di convergenza ai costi ed ai fabbisogni standard ottimali di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *b-bis*) della presente legge, denominato "patto per la convergenza", che è presentato annualmente alle Camere in allegato al Documento di programmazione economico-finanziaria. 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 del ricorso al debito, nonché l'obiettivo 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. Nell'ambito del provvedimento di cui all'articolo 11 della legge n. 468/78, e successive modificazioni e integrazioni, il Governo propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard effettivi dei vari livelli di governo a quelli ottimali. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli enti, 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 la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.

2. 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 precedente, 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".

Articolo 16

16.1

Dopo il Capo VII aggiungere il seguente:

"Capo VII bis
Livelli essenziali delle prestazioni

Articolo 16 bis

*(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 Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui al precedente articolo 3.
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 per l'attuazione del federalismo fiscale di cui la precedente articolo 2-bis che si esprimono nei termini previsti dai rispettivi regolamenti parlamentari".

Articolo 17

17.1

Al comma 1, dopo la lettera e) aggiungere la seguente:

"e-bis) 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 2, comma 2, lettere *b-bis*), *b-bis.1*) e *b-bis.2*), 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 15-bis della presente legge. In caso di scostamenti permanenti e sistematici si applica quanto previsto all'articolo 15-bis, comma 2 della presente legge."

Articolo 18

18.1

Al comma 1, lettera *b*), punto 2, sostituire le parole "delle funzioni fondamentali e non, di comuni e province" con le parole "del complesso delle funzioni pubbliche esercitate da comuni, province e città metropolitane".

Articolo 18-bis

18-bis.1

Al comma 1, dopo le parole "la rete idrica, elettrica e di" aggiungere le seguenti: "trasporto e"

18-bis.2

Al comma 1, dopo la lettera *d*) aggiungere la seguente:
"*d-bis*) valutazione della specificità insulare"

Articolo 18 quater

18-quater.1
Sopprimerlo

Articolo 20

20.1

Al comma 2, dopo le parole "degli svantaggi strutturali permanenti" aggiungere le seguenti "e la dotazione infrastrutturale dei servizi"

20.2

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

"3-bis. Il Governo, nell'ambito delle competenze previste in relazione alle norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e province autonome di cui al comma 1, acquisisce il parere delle Commissioni parlamentari competenti prima di emanare i relativi decreti legislativi."