

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Martedì 30 novembre 2010

Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)

RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE

INDICE

- 1. I nuovi assetti fiscali delineati dalla legge delega**
- 2. Gli adempimenti previsti dalla legge n. 42 del 2009**
 - 2.1 La delega legislativa e gli altri adempimenti
 - 2.2 Gli organi previsti dalla legge delega
- 3. L'attuazione della delega**
 - 3.1 La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
 - 3.2 L'attività consultiva sui decreti attuativi
 - 3.3 I decreti legislativi finora emanati
 - 3.3.1 *Federalismo demaniale*
 - 3.3.2 *Roma capitale*
 - 3.3.3 *Fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province*
 - 3.4 Gli schemi di decreto legislativo da esaminare
 - 3.5 La relazione governativa di cui all'articolo 2, comma 6, della legge delega
 - 3.6 L'attività degli altri organi previsti dalla legge n. 42 del 2009
- 4. Le questioni da affrontare**

NOTA

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stata istituita dall'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che ne ha disciplinato le modalità di costituzione, le funzioni e le attività. Queste ultime, in particolare, sono individuate dal comma 5 del predetto articolo che, tra l'altro, dispone che la Commissione verifichi lo stato di attuazione della delega e ne riferisca ogni sei mesi alle Camere.

In adempimento di tale articolo è stato predisposto il presente documento, che costituisce la prima delle relazioni semestrali previste dalla norma. Il periodo interessato dal presente lavoro, per il cui termine iniziale si deve far riferimento alla data – 13 aprile 2010 – di approvazione del regolamento interno della Commissione, a partire dalla quale, secondo quanto dispone l'articolo 5, comma 2 della legge in esame, la Commissione stessa ha iniziato i propri lavori, si estende al mese di novembre del 2010, al fine di dar conto anche del decreto legislativo emanato nel corso di tale mese, come illustrato al paragrafo 3.3 del documento.

1. I nuovi assetti fiscali delineati dalla legge delega

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge n. 42 del 2009 è incentrato sul **superamento del sistema di finanza derivata** e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge è il **passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica** a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei **fabbisogni standard** necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

A tal fine la legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso i quali sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. - per le quali si prevede l'integrale copertura del fabbisogno - e le altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali.

Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

Tra le funzioni riconducibili al suddetto vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle regioni. Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Il modello proposto configura pertanto un **doppio canale perequativo**, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista l'**eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali** (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali).

La legge reca pertanto i criteri direttivi volti a individuare il paniere di tributi propri e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali, definendo un quadro diretto a consentire **l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria** da parte dei governi decentrati, nonché un adeguato livello di flessibilità fiscale.

Alle regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, viene attribuito il potere di istituire, con proprie leggi, tributi regionali; per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, queste possono, con propria legge, determinare variazioni delle aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale. Si prevede che le regioni possano anche istituire, con propria legge, nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio.

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale si ricordano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la **corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa**, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo **meccanismi di carattere premiale**.

In tale sistema di finanziamento, per ciò che concerne le entrate tributarie, è comunque esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale.

Per quanto riguarda il sistema tributario complessivo dello Stato, dovrà essere salvaguardato l'obiettivo di non alterare il criterio della sua progressività, rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.

In linea generale, si stabilisce il principio in base al quale l'imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali, calcolata ad aliquota standard.

Viene inoltre prevista l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti – in termini di equilibri di bilancio, qualità dei servizi, contenuto livello della pressione fiscale e incremento dell'occupazione – ovvero sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, che possono giungere sino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di stati di dissesto finanziario.

Per gli enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ovvero l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, le misure sanzionatorie possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In linea generale, l'attuazione della delega dovrà risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita europeo; dovrà inoltre essere garantita la simmetria tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie – onde evitare ogni duplicazione di funzioni e dunque di costi – nonché salvaguardato l'obiettivo di **non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva**, anche nel corso della fase transitoria.

2. Gli adempimenti previsti dalla legge n. 42 del 2009

2.1 La delega legislativa e gli altri adempimenti

Com'è noto, la legge 5 maggio 2009 n. 42 reca i principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

Nell'ambito della cornice delineata dalla legge 42, il Governo è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi**, secondo le scadenze stabilite dalla stessa legge, finalizzati alla ridefinizione del

nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni.

La legge n. 42/2009 fissa il termine generale per l'esercizio della delega in 24 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa¹, prevedendo tuttavia che almeno uno dei decreti legislativi sia adottato entro un termine più breve di 12 mesi². Inoltre, un termine più ampio di 36 mesi è previsto per l'adozione dei decreti legislativi che recano l'istituzione delle città metropolitane.

Il termine generale di 24 mesi per l'esercizio della delega scadrà il 21 maggio 2011. In ottemperanza alla disposizione relativa all'adozione di un primo decreto legislativo entro il termine più breve di 12 mesi (21 maggio 2010) è stato approvato il decreto legislativo relativo all'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio ai sensi dell'articolo 19 della legge delega (D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85).

Nella tabella che segue sono riepilogate le disposizioni della legge n. 42 che recano specifici principi e criteri direttivi da attuare con decreto legislativo o che richiedono attuazione attraverso adempimenti diversi. Sono inoltre indicati la tipologia del provvedimento attuativo e il relativo termine di adozione, nonché, nell'ultima colonna, gli atti approvati o in corso di esame per ciascuna norma di delega.

Con riferimento specifico all'attuazione delle deleghe va tenuto presente che l'elencazione degli atti approvati o in corso di approvazione **non indica necessariamente il completamento del percorso di attuazione**, poiché esso potrebbe essere tuttora in itinere nel caso di delega attuabile con più decreti legislativi³ o nel caso di decreti legislativi recanti rinvii ad ulteriori fonti per specifici profili di esecuzione.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 2, comma 2 lettera ff) prima parte	Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) ⁴

¹ Si ricorda che la legge 5 maggio 2009 n. 42, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 6 maggio è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

² Articolo 2, comma 6, della legge n. 42/2009, come sostituito dalla legge n. 196 del 2009.

³ Come nel caso del D.Lgs. n.152/2010 su Roma capitale, con il quale, come emerso nel dibattito presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la delega risulta solo parzialmente attuata.

⁴ Si è in attesa della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo, il cui testo è stato definitivamente deliberato dal Consiglio dei ministri il 18 novembre 2010.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
			Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 2 comma 2 lettera f) seconda parte	Definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 2, comma 2, lettera h)	Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 2 comma 2 lettera i)	Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 2 co. 2 lett. z) e art. 17 co. 1, lett.e)	Premialità e sanzioni	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 2, comma 6, secondo periodo	Determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 2, comma 6, terzo periodo	Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali con indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.	Relazione da trasmettere alle Camere <i>30 giugno 2010</i>	Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (doc. XXVII, n. 22) (la Commissione bicamerale ne ha concluso l'esame con la presentazione delle relazioni da parte dei due relatori)
art. 2, comma 7	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega.	1 o più D.Lgs. entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi	
art. 3, comma 1	Costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.	Nomina da parte dei Presidenti di Camera e Senato su designazione dei gruppi parlamentari	Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 17 marzo 2010 e approvazione regolamento interno il 13 aprile 2010
art. 3, comma 4	Istituzione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.	Nomina da parte degli enti territoriali nell'ambito della Conferenza unificata	Designazione nella seduta della Conferenza unificata del 6 maggio 2010
art. 4	Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.	D.P.C.M. <i>21 giugno 2009</i>	D.P.C.M. 3 luglio 2009 (G.U. n. 160 del 13/7/2009)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 5	Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della 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 (art. 5, comma 1, lett. g).	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 7	Tributi delle regioni e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 8	Definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento 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.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 9	Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 10	Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'articolo 117 Cost., terzo e quarto comma.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 11	Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) ⁵ Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso ⁶ alle Camere in data 9 novembre 2010)

⁵ Vedi nota n. 4.

⁶ Decorso il termine per l'intesa in sede di Conferenza unificata, il provvedimento è stato trasmesso alle Camere privo dell'intesa medesima, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 42/2009.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
			Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 12	Coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso ⁷ alle Camere in data 9 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 13	Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 15	Finanziamento delle funzioni delle città metropolitane.	1 D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 16	Attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni).	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 17	Coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	
art. 18	Norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali e per stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi del debito e della pressione fiscale.	Disegno di legge di stabilità o disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica	
art. 19	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 - Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (G.U. 11 giugno 2010, n. 134)

⁷ Vedi nota n. 6.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 20, comma 1	Disciplina transitoria per le regioni.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 20, comma 2	Tale comma stabilisce, con norma che non costituisce un conferimento di delega e che pertanto non prevede adempimenti attuativi, che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". <i>La legge statale prevista dalla norma in esame non è finora intervenuta.</i>		
art. 21	Disciplina transitoria per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) ⁸ Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 22, comma 1	Ricognizione degli interventi infrastrutturali	Atto ministeriale <i>In sede di prima applicazione, prima della normativa a regime sugli interventi speciali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione.</i>	

⁸ Vedi nota n. 4.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 22, comma 2, primo periodo	Individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.	Atto ministeriale <i>Nella fase transitoria individuata agli articoli 20 e 21 della legge</i>	
art. 22, comma 2, secondo periodo	Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate.	Atto ministeriale e inserimento nella Decisione di finanza pubblica <i>15 settembre di ogni anno</i>	DFF 2011-2013 Programma delle infrastrutture strategiche DOC LVII n. 3 Allegato IV
Art. 23, comma 5	Disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del <i>referendum</i> sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).	Regolamento (D.P.R.) <i>19 agosto 2009</i>	
Art. 23, comma 6	Istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con referendum.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2012</i>	
Art. 24	Ordinamento transitorio di Roma capitale.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	D.Lgs. 17 settembre 2010 n. 156 - Ordinamento transitorio di Roma capitale <i>(G.U. 18 settembre 2010, n. 219)</i>
art. 25	Disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazioni.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) <i>(trasmesso⁹ alle Camere in data 9 novembre 2010)</i>
art. 26	Contrasto all'evasione fiscale.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) <i>(trasmesso¹⁰ alle Camere in data 9 novembre 2010)</i>

⁹ Vedi nota n. 6.

¹⁰ Vedi nota n. 6.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 27, comma 1	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati <i>21 maggio 2011</i>	Limitatamente al Trentino Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano cfr. Legge n. 191/2009, co. 106-125 ¹¹ Per quanto attiene le regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono stati siglati due protocolli d'intesa tra lo Stato e la Regioni ¹²
Art. 27, comma 7	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. <i>21 giugno 2009</i>	D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. n. 213 del 14/9/2009)

Come indicato nella tabella, è stata data attuazione alla previsione che stabiliva la presentazione in Parlamento, entro il 30 giugno 2010, di una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e l'ipotesi di definizione, su base quantitativa, della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale relazione è stata trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le compartecipazioni e la perequazione degli enti territoriali, come previsto dalla norma.

2.2 Gli organi previsti dalla legge delega

La legge delega (articoli da 3 a 5) istituisce un **sistema di nuovi organi** ai quali viene attribuito il compito di presiedere, sia a livello tecnico-operativo che consultivo-politico, al processo di attuazione della delega sul federalismo fiscale:

- la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 3);
- la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 4);
- la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 5).

La **Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale** è una commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati su designazione dei gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne la proporzione. Il Presidente della Commissione bicamerale è nominato tra i componenti della Commissione stessa dai Presidenti di Camera e Senato d'intesa tra loro. La Commissione formula osservazioni e fornisce elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad

¹¹ I commi da 106 a 125 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) adeguano l'ordinamento finanziario della Regione Trentino Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano agli obiettivi di perequazione e solidarietà stabiliti per le regioni a statuto speciale e le province autonome dall'articolo 27 della legge n. 42/2009.

¹² Si segnala che i citati protocolli d'intesa sono recepiti nell'ambito del disegno di legge di stabilità 2011 (articolo 1, comma da 151 a 164, dell'A.S. 2464), in corso di esame presso il Senato.

esprimere il proprio parere. Ha, inoltre, il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni 6 mesi, alle Camere. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori.

Al fine di assicurare il raccordo tra la Commissione e le regioni e gli enti locali, la legge istituisce un organismo tecnico non parlamentare, il **Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali**, al quale partecipano dodici rappresentanti delle autonomie territoriali (sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni).

La **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)**¹³ ha il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale.

La Commissione si presenta quale organo tecnico consultivo del Governo, ma anche del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. È chiamata a operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, formate avvalendosi degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali, a promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi, a svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Alla Commissione, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ma operante nell'ambito della Conferenza unificata, sono attribuite altresì le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dal successivo articolo 5. La Commissione è costituita da trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'Istat, mentre, per i restanti trenta, è composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti territoriali.

La **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, incardinata nell'ambito della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali, è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.

La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica esercitando compiti di proposta e di monitoraggio e verificando periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali, anche con riguardo all'adeguatezza delle risorse assicurate a ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte. In particolare, la Conferenza si pone quale organo di supporto alla Conferenza unificata e allo stesso Governo, nella verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli istituzionali e degli obiettivi di servizio. La Conferenza propone inoltre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi – sia del fondo perequativo a favore delle regioni (art. 9) sia dei fondi perequativi a favore degli enti locali (art. 13) – e ne verifica l'applicazione.

Inoltre, l'articolo 6 della legge n. 42 attribuisce una nuova competenza alla **Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria**, quella di effettuare indagini conoscitive e

¹³ Istituita con il DPCM 3 luglio 2009, G.U. n. 160 del 13 luglio 2009.

ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali e sui sistemi informativi riferibili a tali servizi.

Con riferimento alle **regioni e province ad autonomia speciale**, al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della legge n. 42 del 2009 e dei principi che da essa derivano, l'articolo 27, comma 7, istituisce un **tavolo di confronto** (la cui organizzazione è demandata ad un successivo DPCM)¹⁴ tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma.

3. L'attuazione della delega

3.1 La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

In attuazione di quanto previsto dalla legge n. 42, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati, hanno proceduto rispettivamente alla nomina dei quindici senatori¹⁵ e dei quindici deputati¹⁶ componenti della Commissione bicamerale nonché, d'intesa tra di loro, alla designazione del Presidente della stessa.

La prima seduta della Commissione ha avuto luogo mercoledì 17 marzo 2010 nella quale si è proceduto all'elezione dei due vicepresidenti e dei due segretari. Con la costituzione dell'Ufficio di Presidenza è stata pianificata la programmazione dei lavori della Commissione, inserendo come primo punto in agenda, sulla base di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 42¹⁷, l'adozione di un proprio regolamento interno. Nella seduta del 13 aprile 2010 la Commissione ha approvato all'unanimità il proprio **regolamento interno**.

Tra le peculiarità procedurali del regolamento di funzionamento della Commissione si segnala l'articolo 5, comma 3, che prevede la possibilità per il Presidente, ai fini dell'esame degli schemi dei decreti legislativi, di conferire l'incarico a due relatori, uno dei quali sentiti i Gruppi di opposizione.

Altra specificità del regolamento attiene all'attività conoscitiva della Commissione. Infatti, l'articolo 5, comma 5, prevede, sulla base di quanto dispone l'articolo 3, comma 5, della legge n. 42 del 2009, che la Commissione "oltre ad avvalersi delle ordinarie procedure informative previste dal Regolamento del ramo del Parlamento al quale appartiene il Presidente, può procedere ad audizioni del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dall'articolo 4 della legge n. 42 del 2009 e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della medesima legge n. 42 del 2009. Previa intesa con i Presidenti delle Camere, la Commissione può procedere all'audizione di ulteriori soggetti quando ciò risulti necessario per acquisire elementi di conoscenza finalizzati allo svolgimento delle funzioni assegnate alla Commissione".

L'attività conoscitiva della Commissione ha risposto all'esigenza non solo di acquisire elementi informativi finalizzati all'esame degli schemi di decreto presentati dal Governo (attività consultiva), ma anche di svolgere le funzioni d'impulso e controllo sull'attuazione del federalismo fiscale, assegnatele dalla legge n. 42. La Commissione, infatti, sulla base dell'attività conoscitiva svolta può, da un lato, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi (attività che può qualificarsi come *propositiva*) e, dall'altro, verificare lo stato di attuazione della legge delega.

¹⁴ DPCM 6 agosto 2009, G.U. n. 213 del 14 settembre 2009.

¹⁵ Cfr. resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica n. 322 di mercoledì 27 gennaio 2010, pagina 189.

¹⁶ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati n. 274 di mercoledì 27 gennaio 2010, pagina 72.

¹⁷ Tale norma dispone che "l'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori".

Nel corso dei primi mesi di attività, vale a dire nel periodo dal 13 aprile 2010 (data di approvazione del regolamento interno) alla data considerata nella redazione della presente relazione (24 novembre 2010) la Commissione ha svolto 35 sedute, tra cui 18 audizioni, riepilogate nella tabella che segue. Ulteriori audizioni, riportate in successive tabelle, sono state svolte congiuntamente alle Commissioni bilancio delle due Camere, come si esporrà più avanti.

AUDIZIONE	DATA
Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.	27 aprile 2010
Presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.	27 aprile 2010
Direttore dell'Agenzia del Demanio, Maurizio Prato, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	28 aprile 2010
Ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.	29 aprile 2010
Rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	4 maggio 2010
Rappresentanti della Corte dei conti, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	4 maggio 2010
Seguito dell'audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale.	5 maggio 2010
Rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	6 maggio 2010
Seguito dell'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.	11 maggio 2010
Rappresentanti dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	11 maggio 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.	10 giugno 2010
Rappresentanti del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze sui nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009.	17 giugno 2010
Presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine ai nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009.	30 giugno 2010
Ministro dell'Economia e delle finanze, Giulio Tremonti, nell'ambito dell'esame della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22).	21 luglio 2010

AUDIZIONE	DATA
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22).	28 luglio 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241).	14 settembre 2010
Sottosegretario di Stato per l'interno, Michelino Davico, in ordine allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241).	14 settembre 2010
Audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292).	17 novembre 2010

La suddetta attività conoscitiva, oltre all'approfondimento di questioni di ordine generale in materia di federalismo fiscale, ha avuto lo scopo di fornire materiale informativo utile all'esame dei primi schemi di decreto legislativo di attuazione della legge delega¹⁸.

Alcune audizioni, concernenti lo schema di decreto legislativo in materia di fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (atto n. 240), **sono state svolte congiuntamente alle Commissioni bilancio delle due Camere**. A tal fine, su iniziativa dei Presidenti delle tre Commissioni interessate, alla quale hanno dato il proprio assenso i Presidenti delle Camere, è stata significativamente innovata la prassi parlamentare, nella quale la parziale sovrapposizione di competenze di organi parlamentari diversi – monocamerale e bicamerale – benché coinvolti nella procedura attuativa di una delega legislativa, non aveva mai finora comportato lo svolgimento congiunto delle connesse attività conoscitive. Nel caso di specie si è tuttavia ritenuto di dover tenere conto dello stretto intreccio tra gli aspetti di merito e quelli finanziari, nonché del fatto che le tre Commissioni coinvolte sono chiamate a rendere il proprio parere direttamente al Governo, entro il medesimo termine e con gli stessi effetti procedurali, rendendosi in tal modo opportuna la condivisione del patrimonio informativo prodotto dallo svolgimento congiunto di audizioni.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e le Commissioni bilancio della Camera e del Senato hanno pertanto svolto congiuntamente le seguenti audizioni:

AUDIZIONE	DATA
Ragioniere generale dello Stato, Mario Canzio.	5 ottobre 2010
Rappresentanti della Società per gli studi di settore (SOSE SpA) e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL).	13 ottobre 2010
Presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini.	19 ottobre 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009.	27 ottobre 2010

¹⁸ Per la consultazione del suddetto materiale si rinvia ai resoconti stenografici di seduta.

Altre audizioni, concernenti lo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292), sono state svolte congiuntamente alla Commissione bilancio della Camera dei deputati:

AUDIZIONE	DATA
Rappresentanti del Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari (SUNIA), del Sindacato inquilini casa e territorio (SICET), dell'Unione nazionale inquilini ambiente e territorio (UNIAT-UIL), dell'Unione inquilini, del Coordinamento unitario della proprietà immobiliare (Arpe, Federproprietà, Confederazione della piccola proprietà immobiliare-CONFAPPI e Unione piccoli proprietari immobiliari-UPPI), di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari, dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)	22 novembre 2010
Audizione di rappresentanti del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze	23 novembre 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292).	24 novembre 2010

Al fine di approfondire ulteriormente le tematiche relative alla definizione dei fabbisogni standard, la Commissione, d'intesa con il Presidente del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati, ha promosso lo svolgimento di un **seminario** che si è tenuto nella giornata di **martedì 19 ottobre 2010** e che ha visto la partecipazione dei parlamentari, di alcune istituzioni e di esperti del settore. Oggetto del seminario è stato il rapporto tra **fabbisogni standard e vincoli di finanza pubblica** nel quadro dell'Unione europea, individuato come la questione chiave nel processo di attuazione del federalismo fiscale, sul lato della spesa. Tale confronto è stato quindi preliminare e preparatorio rispetto alla discussione nel merito degli schemi di decreto presentati e in via di presentazione, che si sta svolgendo nell'ambito delle formali procedure parlamentari.

3.2 L'attività consultiva sui decreti attuativi

Con riferimento all'attività consultiva sugli schemi dei decreti attuativi, la Commissione ha svolto o intrapreso l'esame dei seguenti schemi di decreto:

Norma di delega	Oggetto delega	Data espressione parere	Decreti legislativi emanati
Articoli 2 e 19	Attribuzione a comuni province città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio	19 maggio 2010	D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85
Articoli 2 e 24	Ordinamento transitorio di Roma capitale	16 settembre 2010	D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156
Articoli: 2; 11, co. 1 lett. b); 13 co. 1 lett. c) e d); 21 co. 1, lett. c) e d); 2, 3 e 4; 22, co. 2	Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province	10 novembre 2010	<i>In corso di pubblicazione sulla G.U.</i> ¹⁹
Articoli: 2, comma 2, 11, 12, 21 e 26	Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale	<i>In corso di esame parlamentare</i>	

¹⁹ Il decreto legislativo è stato definitivamente deliberato dal Consiglio dei ministri il 18 novembre 2010, ed è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Com'è noto, i commi 3 e 4 dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 disciplinano il **procedimento di adozione dei decreti legislativi** prevedendo che questi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro delle 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 della pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti). Gli **schemi** di decreto legislativo sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli stessi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

Le Commissioni parlamentari sono chiamate a esprimersi entro 60 giorni dalla trasmissione dei testi; decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati, fatta salva l'ipotesi in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, per la quale è previsto un ulteriore termine.

L'intesa da raggiungersi in sede di Conferenza unificata non è considerata presupposto necessario e vincolante per l'esercizio del potere delegato da parte del Governo: è previsto infatti che, in mancanza di intesa, e trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui gli schemi dei decreti legislativi siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri può comunque deliberare, approvando allo stesso tempo una relazione, trasmessa alle Camere, in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. Tale situazione si è determinata in relazione all'esame dello schema di decreto sul c.d. federalismo demaniale e su quello relativo al federalismo fiscale municipale, come si illustrerà più avanti.

Nell'ipotesi in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, questo ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, rendendo comunicazioni al riguardo davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

In questo secondo passaggio parlamentare non sembrerebbe più necessariamente coinvolta, dunque, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale né le Commissioni competenti in materia finanziaria, ma – sembra di intendere – le Assemblee di ciascuna Camera. Tale questione andrà ovviamente considerata qualora si determini la difformità tra pareri parlamentari ed intendimenti del Governo previsti dalla norma.

Infine, al termine dell'*iter* parlamentare relativo alla procedura di adozione dei decreti, si prevede che il Governo, qualora, anche a seguito dei pareri parlamentari, intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, debba trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta. Tale situazione si è determinata in relazione all'emanazione del decreto legislativo su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010), nonché per il decreto concernente i fabbisogni standard degli enti locali, come si illustrerà più avanti nella parte dedicata a tali provvedimenti.

3.3 I decreti legislativi finora emanati

Alla data del 13 ottobre 2010 risulta concluso l'iter dello schema di decreto legislativo recante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio,

cosiddetto *federalismo demaniale*, e quello relativo all'ordinamento transitorio di Roma capitale. Inoltre, nel mese di novembre si è concluso, con l'espressione dei previsti pareri da parte delle Camere, l'esame parlamentare dello schema di decreto relativo alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, del quale si è in attesa della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo, il cui testo definitivo è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 18 novembre 2010.

3.3.1 Federalismo demaniale

L'esame presso la Commissione del primo **schema di decreto legislativo recante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196)**, in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42²⁰, è iniziato il 27 aprile 2010 e si è concluso il 19 maggio 2010 con l'espressione del parere.

Con riferimento al relativo procedimento, a causa del mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata nel termine prescritto di 30 giorni, il Governo ha ritenuto opportuno sottoporre lo schema di decreto all'esame della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, che, nella seduta del 4 marzo 2010, ha espresso parere favorevole su un testo che ha recepito una serie di indicazioni emerse dal confronto con le Autonomie locali e, in particolare, con l'ANCI e l'UPI.

Pertanto, il 17 marzo 2010, il Governo ha trasmesso nuovamente²¹ alle Camere lo schema di decreto legislativo approvato il 17 dicembre 2009, corredato della relazione tecnica, unitamente alla relazione in cui sono indicate le cause del mancato raggiungimento dell'intesa con la Conferenza unificata.

Come precisa la relazione, lo schema di decreto è stato trasmesso alla Conferenza in data 28 dicembre 2009, dopo la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2009, e, dopo alcuni approfondimenti informali, il 20 e il 26 gennaio 2010 si sono svolte riunioni presso la Conferenza. Successivamente, la prevista convocazione della Conferenza per il 27 gennaio non ha avuto luogo e non è stato possibile raggiungere l'intesa entro il termine prescritto di trenta giorni.

Alla relazione è stato allegato un testo del provvedimento che recepisce le richieste di modifica avanzate dalle autonomie locali, formulate in sede tecnica dall'ANCI e dall'UPI. Tale testo è stato sottoposto - ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo n. 281 del 1997 - al parere della Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

Ai fini dell'espressione del parere parlamentare, il 18 marzo 2010 lo schema di decreto è stato assegnato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni bilancio di Camera e Senato.

²⁰ La norma citata prevede che, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, i relativi decreti legislativi stabiliscano i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni 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, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- 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.

²¹ Lo schema di decreto era stato trasmesso alle Camere il 30 dicembre 2009 contestualmente all'invio alla Conferenza unificata.

Le suddette Commissioni hanno concluso l'esame dello schema di decreto il 19 maggio 2010, con l'approvazione di pareri favorevoli con condizioni e osservazioni. Emanato il **28 maggio 2010**, il **decreto legislativo n. 85** è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il successivo 11 giugno 2010.

Con particolare riferimento all'iter presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'esame è iniziato il 27 aprile 2010 e, a seguito della richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge delega²², si è concluso il 19 maggio 2010 con l'approvazione di un parere favorevole con condizioni e osservazioni.

Nell'ambito dell'esame del citato provvedimento la Commissione ha svolto nel complesso undici sedute, tra le quali le seguenti cinque audizioni:

- direttore dell'Agenzia del demanio, Maurizio Prato;
- rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato;
- rappresentanti della Corte dei conti;
- rappresentanti della Conferenza delle regioni e province autonome dell'Anci e dell'Upi;
- rappresentanti dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU).

Con riferimento al suo **contenuto**, il decreto – che è stato ampiamente modificato ed integrato sulla base dei pareri parlamentari – prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi.

Lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale. L'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la "massima valorizzazione funzionale". I beni trasferiti possono peraltro anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione; la deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano di alienazioni e valorizzazioni dovrà tuttavia essere trasmessa ad una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Inoltre i beni trasferiti in attuazione del decreto, che entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali, possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di apposita attestazione di congruità rilasciata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio. Resta comunque riservata allo Stato la dichiarazione dell'eventuale passaggio al patrimonio dei beni demaniali trasferiti agli enti territoriali.

Il decreto dispone il trasferimento alle regioni, entro 180 giorni, dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia, che dovranno essere trasferiti alle province, assieme alle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e i siti di stoccaggio di gas naturale. Una quota dei proventi dei canoni ricavati

²² Com'è noto, la citata norma prevede che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale possa chiedere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò sia necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi trasmessi. La proroga in questione è intervenuta il 17 maggio 2010 (annuncio all'Assemblea della Camera dei Deputati il 18 maggio 2010).

dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna regione alle province, sulla base di una intesa conclusa fra la regione e le singole province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico.

I beni oggetto del trasferimento vengono inseriti in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, da emanare entro 180 giorni. Successivamente, le regioni e gli enti locali che intendono acquisirli sono tenuti a presentare un'apposita domanda di attribuzione, con annessa relazione, all'Agenzia del demanio. A seguito del DPCM di trasferimento, i beni demaniali e patrimoniali dello Stato indicati dall'art. 5 – salvo alcune eccezioni - entrano a far parte, con pertinenze ed accessori, del patrimonio disponibile degli enti pubblici territoriali; questi ultimi si fanno carico, a seguito del trasferimento, degli eventuali oneri e pesi di cui è gravato il bene.

L'articolo 5 individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili, tra i quali sono annoverati i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali; i beni appartenenti al demanio idrico con specifiche esclusioni, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale; le miniere ubicate su terraferma, nonché altri beni immobili dello Stato. Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni pubbliche; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate in uso; i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni in uso, a qualsiasi titolo, al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio, in base al quale il Governo esercita il proprio potere sostitutivo al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il quale con apposito DPCM dovranno, altresì, confluire i beni per i quali non sia stata presentata la domanda di attribuzione.

A seguito del parere parlamentare è stata rivisitata la disciplina che consente la valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare, prevedendo a tal fine che i beni trasferiti agli enti territoriali possano, previa loro valorizzazione, essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, sulla base di un valore, la cui congruità dovrà essere attestata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio; è stata data inoltre alla Cassa depositi e prestiti la facoltà di partecipare ai predetti fondi. Viene stabilito, inoltre, che le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici necessari alla valorizzazione debbano essere concluse prima del conferimento dei beni.

E' stata altresì introdotta una procedura per l'adozione di DPCM biennali di attribuzione di beni eventualmente resi disponibili per ulteriori trasferimenti a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con la possibilità per gli enti territoriali di avanzare motivata richiesta, nonché una procedura di consultazione preventiva per l'utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali, in base alla quale essi possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato.

E' stata inoltre introdotta la previsione di una intesa in sede di Conferenza unificata ai fini della determinazione delle modalità per la riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti di attribuzione dei beni. Per le spese relative ai beni trasferiti è stata, inoltre, prevista l'esclusione dai

vincoli relativi al patto di stabilità interno per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

Si prevede infine un vincolo di destinazione dei proventi netti derivanti a ciascuna regione ed ente locale dalla eventuale alienazione dei beni trasferiti, prevedendo che tali proventi, per un ammontare pari al 75%, siano destinati alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento; la residua quota del 25% viene destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Ai fini dell'esame dello schema di decreto, il Presidente, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 3, del regolamento interno della Commissione, ha incaricato due relatori. L'attività svolta dai relatori ha condotto alla redazione di un parere a firma congiunta, che è stato poi sottoposto all'esame e alla votazione della Commissione stessa.

Sul medesimo schema di decreto sono stati formulati **rilievi** alla Commissione dalle seguenti commissioni permanenti di Camera e Senato, ciascuna per aspetti di propria competenza: per il Senato la Commissione 1° Affari costituzionali (12/05/2010), la Commissione 6° Finanze e tesoro (12/05/2010) e la Commissione 13° Territorio, ambiente, beni ambientali (13/05/2010); per la Camera dei deputati la Commissione I Affari costituzionali (12/05/2010), la Commissione VI Finanze (12/05/2010) e la Commissione IX Trasporti (18/05/2010).

Per una effettiva attuazione del federalismo demaniale il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, entrato in vigore il 26 giugno 2010, prevede una serie di adempimenti riepilogati nella tabella seguente:

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 9, co. 3	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione degli importi da escludere ai fini del patto di stabilità interno corrispondenti alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.	25 agosto 2010 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 9, co. 5	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione delle modalità di destinazione delle risorse nette derivanti a ciascuna regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito, nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti.	25 agosto 2010 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 5, co. 3, primo e terzo periodo	Comunicazione alla Agenzia del demanio da parte delle amministrazioni statali e degli altri enti degli elenchi relativi ai beni di cui si richiede l'esclusione. Compilazione da parte dell'Agenzia del demanio dell'elenco dei beni di cui si richiede l'esclusione.	24 settembre 2010 (entro 90 giorni dall'entrata in vigore)	<i>Agenzia Demanio Circ. n. 24320 del 24 giugno 2010</i> <i>Agenzia Demanio Circ. n. 28104 del 26 luglio 2010</i> <i>Agenzia Demanio Circ. n. 33426 del 17 settembre 2010</i>

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 5, co. 3, quarto periodo	Provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio di definizione dell'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento, da pubblicare sul sito internet dell'Agenzia, previo parere della Conferenza Unificata da esprimersi entro 30 giorni.	8 novembre 2010 (entro i successivi 45 giorni)	Elenco trasmesso alla Conferenza unificata il 10 novembre 2010
Art. 3, co. 1, lett. a)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 1, lett. a)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio idrico, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, ad esclusione: 1) dei fiumi di ambito sovraregionale; 2) dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 1, lett. b)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Province, unitamente alle relative pertinenze, dei beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 1, lett. b)	Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento alle Province, unitamente alle relative pertinenze ubicate su terraferma, delle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 3	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di formazione degli elenchi dei beni trasferibili.	23 dicembre 2010 (entro 180 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 3, co. 4, primo periodo	Presentazione all'Agenzia del demanio da parte delle Regioni e degli enti locali di una apposita domanda di acquisizione dei beni, con relativa relazione.	entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei D.P.C.M. di cui al comma 3	
Art. 3, co. 4, ultimo periodo	Ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che produce effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale.	entro i successivi 60 giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 3, co. 4, primo periodo	
Art. 3, co. 6	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di affidamento del patrimonio dei beni "inoptati" (c.d. patrimonio federale) all'Agenzia del demanio o all'Amministrazione che ne cura la gestione, al fine di valorizzarli e alienarli d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli di intesa.		

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 4, co. 1	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione dei beni demaniali diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, può disporre motivatamente il mantenimento dei beni nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile.		
Art. 5, co. 4, primo periodo	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dei beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti .	<i>26 giugno 2011</i> (entro un anno dall'entrata in vigore)	
Art. 5, co. 5	Accordi tra Stato, regioni ed enti pubblici territoriali sul trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali dei beni e delle cose indicati negli accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale , definiti ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio.	<i>26 giugno 2011</i> (entro un anno dall'entrata in vigore)	
Art. 7, co. 1	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di attribuzione a cadenza biennale di ulteriori beni eventualmente resisi disponibili per successivi trasferimenti.	A decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla entrata in vigore (dal 1° gennaio 2012)	
Art. 9, co. 2	Uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di determinazione delle modalità per ridurre le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei D.P.C.M. di trasferimento dei beni.	A decorrere dal primo esercizio finanziario successivo alla data del trasferimento dei beni	
Art. 9, co. 4	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla 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.		

3.3.2 Roma capitale

Il secondo schema di decreto esaminato, recante **disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241)**, è stato assegnato, in data 8 settembre 2010, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, ai fini dell'espressione del parere parlamentare.

Il testo del provvedimento²³, sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata²⁴, è stato sottoposto al parere, obbligatorio ma non vincolato, della Regione Lazio, della Provincia di Roma e del Comune di Roma²⁵ come prescritto dalla legge delega.

²³ Adottato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 18 giugno 2010.

²⁴ Intesa sancita nella seduta della Conferenza unificata del 29 luglio 2010.

²⁵ Parere espresso dai Capogruppo del Consiglio regionale del Lazio in data 26 luglio 2010; Mozione n. 252 approvata dal Consiglio provinciale di Roma nella seduta del 26 luglio 2010; Ordine del giorno n. 81 approvato all'unanimità dal Consiglio comunale di Roma nella seduta del 19 luglio 2010.

Si ricorda, infatti, che a differenza della procedura ordinaria, il comma 5 dell'articolo 24 della legge delega prevede che i decreti legislativi che disciplinano l'ordinamento transitorio di Roma capitale siano adottati previa consultazione della Regione Lazio, della Provincia di Roma e del Comune di Roma.

Le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno concluso l'esame dello schema di decreto il 15 settembre 2010, con l'approvazione di due distinti pareri favorevoli con condizioni e osservazioni.

Con riferimento all'*iter* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'esame, iniziato il 14 settembre, si è concluso il successivo 16 settembre con l'approvazione del parere favorevole con condizioni e osservazioni.

Nell'ambito dell'esame del citato provvedimento la Commissione ha svolto nel complesso tre sedute, tra le quali le seguenti due audizioni:

- Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali;
- Sottosegretario di Stato per l'interno, Michelino Davico.

Come per il primo schema di decreto, il Presidente, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 3, del regolamento interno della Commissione, ha incaricato due relatori. L'attività svolta dai relatori ha condotto alla redazione di un parere a firma congiunta, che è stato poi sottoposto all'esame e alla votazione della Commissione stessa.

Sul medesimo schema di decreto sono stati formulati **rilievi** alla Commissione da parte della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati.

Il **18 settembre 2010, il decreto legislativo n. 156/2010** è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Il testo del decreto legislativo definitivamente deliberato dal Consiglio dei ministri il 17 settembre 2010 presenta tuttavia talune difformità rispetto al testo sul quale è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza unificata.

Si ricorda, come sopra richiamato, che l'articolo 2, comma 4, terzo periodo, della legge delega prevede che, al termine dell'*iter* parlamentare relativo alla procedura di adozione dei decreti, il Governo, qualora, anche a seguito dei pareri parlamentari, intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, debba trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera del 20 settembre 2010, ha pertanto inviato alle Camere la necessaria relazione, nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità rispetto all'intesa.

In particolare, il Consiglio dei ministri, precisa la relazione, ritiene di non poter dare completamente seguito all'intesa, "reputando necessario recepire i pareri espressi dagli organi parlamentari coinvolti nel procedimento di approvazione del decreto sull'ordinamento transitorio di Roma capitale". Inoltre, viene specificato che nel recepire nel testo definitivo del provvedimento – ora emanato come decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 – le modifiche contenute nel parere della Commissione bicamerale e nei pareri delle Commissioni bilancio, il Governo ha dato altresì seguito alle proposte di modifica contenute nell'intesa raggiunta in Conferenza unificata; in ordine a tale intesa, tuttavia, non è stata recepita, sulla base di quanto previsto nei pareri parlamentari, una modificazione relativa al comma 5 dell'articolo 5, in materia di indennità dei consiglieri dell'Assemblea capitolina. Per quanto concerne le altre modificazioni trasfuse nel testo definitivamente deliberato, che trovano corrispondenza nei pareri resi dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato e dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, vi è la norma relativa alla fissazione del numero massimo di municipi istituibili da parte di Roma capitale. La relazione conclude precisando che le osservazioni delle Commissioni parlamentari "sono ampiamente condivise nei contenuti dal

Governo e frutto di un'elaborazione avvenuta in un contesto di piena collaborazione tra le istituzioni coinvolte nella procedura di attuazione della delega".

Si ricorda infine che, come emerso anche nel corso del dibattito presso la Commissione²⁶, la delega relativa alla definizione dell'ordinamento transitorio di Roma capitale risulta solo parzialmente esercitata. Infatti, l'applicazione di alcune norme quali quella relativa ai poteri dell'Assemblea capitolina e quella relativa allo status degli amministratori di Roma capitale²⁷ sono subordinate all'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 24, comma 5, lettera a), della legge n. 42 del 2009, il quale dovrà specificare le funzioni di Roma capitale e definire le modalità per il trasferimento delle relative risorse umane e dei mezzi.

Quanto al **contenuto**, il decreto legislativo n. 156 del 2010, pertanto, attua la delega limitatamente alla disciplina degli organi di governo di Roma capitale, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco.

L'Assemblea capitolina, organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo, è composta dal Sindaco e da 48 consiglieri e presieduta da un Presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta. Tra le competenze dell'Assemblea capitolina vi è la deliberazione dello statuto di Roma capitale, nonché l'adozione di regolamenti per la disciplina delle funzioni amministrative assegnate dalla legge sul federalismo fiscale a Roma capitale, che dovranno essere specificate in un successivo decreto legislativo.

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale e la Giunta, composta da assessori nominati dal Sindaco nella misura di un quarto dei consiglieri dell'Assemblea capitolina, collabora con il Sindaco per il governo di Roma capitale.

Il decreto n. 156/2010 conferisce e disciplina lo *status* di amministratori di Roma capitale ai consiglieri dell'Assemblea capitolina, agli assessori della Giunta capitolina e al Sindaco.

I confini di Roma capitale, secondo le previsioni della legge sul federalismo fiscale, sono quelli del comune di Roma; secondo l'art. 24 della medesima legge, quando sarà attuata la disciplina delle città metropolitane, prevista dall'art. 23 della stessa legge, le disposizioni illustrate si intenderanno riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

Il provvedimento prevede che, per quanto non espressamente stabilito, alla materia si applichino le vigenti disposizioni del decreto legislativo n. 267 del 2000 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), nonché ogni altra disposizione di legge.

3.3.3 Fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province

Il terzo schema di decreto legislativo esaminato, recante disposizioni in materia di **determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (atto n. 240)**, è stato assegnato, in data 8 settembre 2010, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alle Commissioni bilancio delle due Camere. In relazione alla complessità del tema, il termine previsto per l'espressione del parere, stabilito al 7 novembre 2010, è stato prorogato di venti giorni (e, pertanto, spostato alla data del successivo 27 novembre), in base a quanto consentito dall'articolo 3, comma 6, della legge n. 42.

L'attività conoscitiva in materia, nel cui ambito una rilevanza particolare assume la questione dei criteri e della metodologia per la rilevazione dei fabbisogni standard, si è svolta anche in

²⁶ Cfr. resoconti delle sedute del 14, 15 e 16 settembre 2010.

²⁷ Rispettivamente articoli 3 e 5 del *D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156*.

collaborazione con le Commissioni bilancio delle due Camere, come si è evidenziato al paragrafo 3.1. Inoltre, al fine di approfondire ulteriormente tale tematica è stato organizzato un seminario, avente come oggetto il rapporto tra fabbisogni standard e vincoli di finanza pubblica nel quadro dell'Unione europea, come illustrato nel paragrafo 3.1.

Con particolare riferimento all'*iter* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'esame dello schema di decreto è iniziato il 5 ottobre 2010 e si è concluso il 10 novembre 2010, con l'approvazione di un parere favorevole con condizioni e osservazioni. Sullo schema di decreto sono stati inoltre formulati **rilievi** dalle seguenti commissioni di Camera e Senato, ciascuna per gli aspetti di propria competenza: 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato (20 ottobre 2010), I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (27 ottobre 2010) e 6ª Commissione Finanze del Senato (27 ottobre 2010).

Terminata la fase di esame parlamentare, anche da parte delle Commissioni bilancio delle due Camere, si è in attesa della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo, il cui testo definitivo è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 18 novembre 2010.

Quanto al **contenuto** del decreto, i fabbisogni standard costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli enti locali, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Tale superamento costituisce uno dei punti cardine del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega, incentrato sull'abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

I criteri generali di delega recati dalla legge n. 42/2009 prevedono a tal fine il superamento del criterio della spesa storica in favore di nuovi parametri ai quali ancorare il finanziamento delle spese degli enti territoriali, che sono il "fabbisogno standard", per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la "perequazione della capacità fiscale", per il finanziamento delle altre funzioni.

Pertanto, il nuovo sistema di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali dovrà essere basato sull'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Si rammenta che, secondo la definizione data dalla legge delega, il fabbisogno standard "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Sulla base di tale espressa indicazione legislativa il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard.

Il computo delle occorrenze finanziarie derivante dai fabbisogni standard andrà effettuato rispetto alle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, che vengono espressamente individuate nel provvedimento, sia per i comuni che per le province (funzioni generali di amministrazione, di polizia locale, viabilità, istruzione pubblica ed altre), e che sono quelle provvisoriamente considerate dalla legge n. 42. A tal fine andranno altresì stabiliti gli obiettivi di servizio connessi ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione lo schema definisce una serie di elementi da utilizzare, ed in particolare:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;

- l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

Per superare le difficoltà, che in passato avevano incontrato simili operazioni di standardizzazione della spesa, le metodologie da utilizzare saranno più avanzate e complesse di quelle tradizionali e prenderanno spunto da elementi tecnici di analisi statistica multivariata.

La procedura di messa in pratica di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore – S.O.S.E. s.p.a., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore. A tal fine la società potrà avvalersi dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale IFEL, nonché dell'ISTAT.

Le metodologie risultanti dall'attività della SOSE dovranno essere sottoposte alla valutazione della Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale (o, se nel frattempo istituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica), nonché del Ministero dell'economia e delle finanze.

Viene poi prevista una specifica procedura per la pubblicazione sia della nota metodologica della procedura di calcolo sia dei fabbisogni standard per ciascun ente locale, ai cui fini si dispone che ciascun schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, verificato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze e corredato di relazione tecnica che ne evidenzia gli effetti finanziari, venga sottoposto al parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed a quello delle Commissioni bilancio delle due Camere.

E' inoltre previsto che gli enti locali virtuosi possano trarre beneficio dalla propria efficienza, stabilendosi che, fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva dell'ente locale sia acquisita dal bilancio dell'ente medesimo.

Viene infine stabilito un periodo transitorio, dall'anno 2011 all'anno 2013 per l'applicazione del criterio di finanziamento basato sui fabbisogni standard a tutte le funzioni fondamentali, cui segue poi un successivo triennio per l'entrata a regime del nuovo sistema. In ciascuno degli anni predetti i fabbisogni individuati, relativi per ognuno degli anni medesimi, ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entreranno in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo, con conclusione dell'entrata a regime, quindi, decorso il triennio transitorio, al 2017.

Si precisa che il testo del decreto legislativo deliberato definitivamente dal Consiglio dei ministri in data 18 novembre 2010 presenta talune difformità rispetto al testo sul quale è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza unificata, come già accaduto in occasione del decreto legislativo su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010).

Si ricorda, come illustrato nel paragrafo dedicato al decreto su Roma capitale, che l'articolo 2, comma 4, terzo periodo, della legge delega prevede che, al termine dell'iter parlamentare relativo alla procedura di adozione dei decreti, il Governo, qualora, anche a seguito dei pareri parlamentari, intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, debba trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera del 19 novembre 2010, ha pertanto inviato alle Camere la necessaria relazione, nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità rispetto all'intesa.

In particolare, tali modifiche, delle quali non si dà conto puntualmente in quanto confluite nel testo approvato sopra descritto, sono nella sostanza finalizzate, secondo la relazione, a dare rilievo al “ruolo di verifica non solo del Parlamento ma anche degli enti territoriali, ulteriormente rafforzato in virtù dell’espressa previsione del diretto coinvolgimento delle autonomie anche nella fase relativa alla predisposizione della nota metodologica di calcolo dei fabbisogni standard, adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri”.

3.4 Gli schemi di decreto legislativo da esaminare

In data 9 novembre 2010 è stato assegnato alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, che ne ha avviato l’esame nel corso di tale mese, ed alle Commissioni bilancio delle due Camere lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di **federalismo fiscale municipale** (atto n. 292). Il provvedimento dispone la devoluzione ai comuni del gettito di numerosi tributi erariali, istituisce una nuova imposta sulle locazioni di immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto delle potestà fiscali tra Stato ed enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare. Il termine per l’espressione del parere è stabilito nella data dell’8 gennaio 2011.

Analogamente a quanto già avvenuto in occasione dello schema di decreto in materia di federalismo demaniale, lo schema di decreto è stato trasmesso alle Camere privo dell’intesa in sede di Conferenza unificata, prevista dall’articolo 2, comma 3, della legge n. 42, come precisato nella relazione governativa in tale caso prescritta dalla medesima disposizione.

La relazione, in proposito, dispone che, in mancanza dell’intesa predetta nel termine di 30 giorni dalla trasmissione, il Consiglio dei ministri possa comunque inviare gli schemi di decreto al Parlamento indicando le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta. In tali motivazioni si precisa che il provvedimento è stato inviato il 13 agosto 2010 alla Conferenza unificata, che ne ha avviato formalmente l’esame il successivo 23 settembre; non essendosi in seguito pervenuti all’intesa entro il termine dei 30 giorni, il 5 novembre il Consiglio dei ministri ha deliberato la trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Camere.

Con riguardo al **contenuto**, il provvedimento dispone la devoluzione ai comuni del gettito di numerosi tributi erariali, istituisce una nuova imposta sulle locazioni di immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto delle potestà fiscali tra Stato ed enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare.

A tal fine si dispone la devoluzione ai comuni del gettito relativo all’applicazione di specifici tributi sugli immobili ubicati nel loro territorio: imposta di registro, ipotecaria e catastale, Irpef sui redditi fondiari non agrari, imposta di registro e bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, nonché la cedolare secca sugli affitti, istituita dal provvedimento medesimo.

Per assicurare un processo di devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare progressivo e territorialmente equilibrato, viene istituito un Fondo sperimentale di equilibrio, la cui durata è fissata in un periodo di cinque anni; il Fondo è articolato in due sezioni, alla prima delle quali sono devolute le entrate connesse all’imposizione indiretta ed ai tributi speciali catastali, ed alla seconda le entrate relative all’imposizione indiretta: in entrambi i casi si tratta di entrate riferite al comparto immobiliare.

In corrispondenza del gettito che confluisce nel Fondo vengono ridotti i trasferimenti erariali spettanti ai comuni, al fine di rispettare il vincolo di neutralità finanziaria cui soggiace l’attuazione dello schema di decreto. Al medesimo fine viene stabilita l’attribuzione allo Stato di una compartecipazione sul gettito dei tributi devoluti ai comuni, da stabilirsi con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze: decreto che, in prima applicazione, è previsto debba intervenire entro il 30 novembre 2010. Viene infine istituita – con decorrenza dall’anno 2011 - una nuova imposta sui canoni di locazione, denominata cedolare secca: con essa

si introduce la facoltà per il contribuente di applicare un regime fiscale sostitutivo, con aliquota al 20%, sui redditi rinvenienti da immobili locati ad uso abitativo.

A partire dal 2014 entreranno in vigore, per il finanziamento dei comuni in sostituzione delle attuali imposte, due nuove forme di tributi: l'imposta municipale propria e l'imposta municipale facoltativa. La prima imposta viene distintamente disciplinata per le due differenti fattispecie del possesso e del trasferimento di immobili: la prima ha come presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale e la seconda il trasferimento di immobili. Per quanto concerne l'imposta sul trasferimento, questa verrà a sostituire, per la componente immobiliare, numerose tipologie di imposte, tra cui le imposte di bollo, registro, ipotecaria e catastale, le tasse ipotecarie e l'imposta sulle successioni e donazioni.

L'imposta municipale facoltativa – che non concerne gli immobili ad uso abitativo – sostituisce alcune specifiche forme di prelievo di spettanza dei comuni (TOSAP, imposta comunale sulla pubblicità ed altre). Essa può essere istituita solo previo svolgimento di apposite consultazioni popolari nel comune interessato.

Al momento di redazione della presente relazione risulta essere stato approvato dal Consiglio dei ministri un ulteriore schema di decreto legislativo, recante disposizioni in materia di **autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario**, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2010 e trasmesso alla Conferenza unificata. Al termine della fase procedurale presso la Conferenza unificata lo schema in questione, secondo quanto dispone l'articolo 2 della legge n. 42 del 2009, sarà trasmesso alle Camere ed assegnato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, che ne avvieranno l'esame.

3.5 La relazione governativa di cui all'articolo 2, comma 6, della legge delega

Il Ministro dell'economia e delle finanze, con lettera in data 30 giugno 2010, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, la relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (doc. XXVII, n. 22). Il documento è stato trasmesso alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni bilancio delle Camere²⁸.

Con riferimento all'*iter* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il Presidente, utilizzando il medesimo criterio procedurale previsto per l'esame degli schemi dei decreti legislativi²⁹, ha incaricato due relatori anche per l'esame della relazione governativa.

Il procedimento iniziato il 13 luglio 2010 si è concluso il 29 luglio con la presentazione di due proposte di parere da parte dei relatori.

Nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla relazione, la Commissione ha svolto due audizioni: quella del Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti e del Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, rispettivamente nelle sedute del 21 e 28 luglio 2010.

3.6 L'attività degli altri organi previsti dalla legge n. 42 del 2009

Come accennato in precedenza nel paragrafo 2.2, la legge delega istituisce oltre alla Commissione parlamentare, due nuovi organi - la Commissione parlamentare per l'attuazione del

²⁸ Annuncio alle Assemblee della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica rispettivamente nelle sedute del 5 e del 6 luglio 2010.

²⁹ Articolo 5, comma 3, del regolamento interno della Commissione.

federalismo fiscale, e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) - ai quali viene attribuito il compito di presiedere, sia a livello tecnico-operativo che consultivo-politico, al processo di attuazione della delega sul federalismo fiscale. E' inoltre istituito, con funzioni di raccordo tra la Commissione e le regioni e gli enti locali, il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.

Con riferimento alla costituzione del **Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali**, la Conferenza unificata nella seduta del 6 maggio 2010 ha proceduto all'acquisizione delle designazioni dei nominativi dei rappresentanti da parte delle regioni, dell'ANCI e dell'UPI, quali componenti della Conferenza medesima. Come disposto dalla legge delega, sono stati nominati sei membri in rappresentanza delle regioni, quattro dei comuni e due delle province.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto le seguenti audizioni del Comitato: una prima audizione il 10 giugno 2010 in ordine all'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale; una successiva audizione il 28 luglio 2010 in merito alla Relazione governativa presentata ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge delega; una terza audizione il 14 settembre 2010 in relazione allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale; una quarta audizione, congiuntamente alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, il 27 ottobre 2010, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo relativo alla determinazione dei fabbisogni *standard*; da ultimo una audizione il 24 novembre 2010 in ordine all'esame dello schema di decreto relativo al federalismo fiscale municipale.

Con il DPCM del 3 luglio 2010³⁰ è stata istituita la **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)** prevista dall'articolo 4 della legge delega. Ai sensi dall'art. 4 del citato DPCM la Commissione ha istituito al proprio interno sei gruppi di lavoro:

1. gruppo di lavoro bilanci delle regioni e degli enti locali;
2. gruppo di lavoro entrate regioni ed enti locali;
3. gruppo di lavoro fabbisogni/costi standard LEA LEP e funzioni fondamentali;
4. gruppo di lavoro perequazione;
5. gruppo di lavoro interventi speciali perequazione infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali;
6. gruppo di lavoro coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo.

Sono inoltre istituiti di volta in volta tavoli tecnici su specifiche tematiche, come il tavolo tecnico sul federalismo demaniale.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha proceduto allo svolgimento di diverse audizioni del presidente della COPAFF: la prima il 27 aprile (il cui seguito si è svolto l'11 maggio 2010) in ordine all'attività della COPAFF medesima, la seconda il 30 giugno 2010 in merito ai nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009, la terza il 19 ottobre 2010, congiuntamente con le Commissioni bilancio di Camera e Senato, in relazione allo schema di decreto sui fabbisogni standard, e da ultimo il 17 e il 24 novembre 2010 nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale

³⁰ G.U. n. 160 del 13 luglio 2009

municipale. Nel corso di queste audizioni la COPAFF ha consegnato i materiali di documentazione da essa predisposti³¹.

La legge delega attribuisce inoltre alla COPAFF le funzioni di segreteria tecnica della **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** prevista dall'articolo 5 della medesima legge, che tuttavia non risulta - al momento di predisposizione della presente relazione (24 novembre 2010) - istituita.

Infine, con il DPCM 6 agosto 2009³² è stata disciplinata l'organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma istituito dall'articolo 27, comma 7, della legge delega.

4. Le questioni da affrontare

Nei prossimi mesi la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sarà chiamata ad esaminare ulteriori schemi di decreti legislativi.

Il processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 dovrà infatti concludersi entro il prossimo mese di maggio e le questioni da affrontare sono molteplici e tutte caratterizzate da una rilevante complessità tecnica.

In particolare, oltre agli schemi di decreto sopra richiamati in materia di federalismo fiscale municipale, di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario, ai fini di una compiuta attuazione della legge delega occorrerà agire su diversi fronti, sia sul piano tecnico-operativo, sia sul versante legislativo.

Tra le questioni principali da affrontare vi è in primo luogo quella della dell'**armonizzazione dei sistemi contabili** degli enti territoriali; ciò anche in considerazione del fatto che la riclassificazione dei bilanci operata ai sensi dell'articolo 19-*bis* del D.L. n. 135 del 2009, essendo stata effettuata in mancanza di comuni schemi di bilancio e di un piano dei conti integrato, ha determinato l'applicazione di criteri non uniformi di classificazione delle poste di entrata e di spesa da parte degli enti, con le conseguenti difficoltà evidenziate anche dalla Copaff negli allegati alla relazione governativa sull'attuazione del federalismo fiscale di cui si detto al paragrafo 3.5 che precede.

Alla luce di tale circostanza, oltre all'adozione dello schema di decreto legislativo concernente la armonizzazione degli schemi di bilancio dei diversi livelli territoriali, occorrerà al contempo intraprendere ulteriori iniziative volte anche ad implementare il processo di costruzione della banca dati unitaria delle PPAA, prevista dalla legge di riforma della contabilità.

Uno specifico ambito di attività andrà riferito all'attuazione degli **interventi speciali** di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

³¹ Si vedano i resoconti stenografici delle citate sedute.

³² G.U. n. 213 del 14 settembre 2009

In proposito, occorrerebbe dare seguito al disposto di cui all'articolo 22 della legge delega, relativo alla **perequazione infrastrutturale**, laddove prescrive, in particolare, una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché 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. Sulla base della predetta ricognizione andranno individuati gli 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.

Un ulteriore tema su cui intervenire concerne l'attuazione delle norme di delega riferite all'ordinamento delle funzioni delle **città metropolitane** previsto dall'articolo 15 della legge n. 42 del 2009, nonché al completamento delle disposizioni attuative su Roma capitale, per il quale andranno specificate le funzioni e definite le modalità per il trasferimento delle relative risorse.

Un ampio filone di questioni attiene altresì all'ordinamento e al coordinamento della finanza delle **regioni a statuto speciale e delle province autonome**, in relazione al quale occorre dar seguito al disposto di cui all'articolo 27 della legge delega, agendo conseguentemente, in conformità al principio di leale collaborazione, nell'ambito del tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, al fine di individuare, nel rispetto dei tempi previsti dall'articolo medesimo, le linee guida, gli indirizzi e gli strumenti per assicurare il concorso di tali enti agli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

Sotto altro profilo, occorre tener presente che la recente evoluzione, a livello comunitario, degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche - volti a definire una più forte sorveglianza macroeconomica, un'applicazione più stringente del Patto di stabilità e crescita, nonché a introdurre un "semestre europeo" che definisca una cornice per le politiche economiche nazionali - non potrà che riflettersi sul processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e sulle nuove modalità di coordinamento dinamico della finanza pubblica desumibili dal combinato disposto della legge n. 42 del 2009 e della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

La tempistica del ciclo di bilancio, quale definito dalla nuova legge di contabilità, dovrà dunque essere allineata alle novità che interverranno in sede comunitaria, mentre l'apparato di organi previsto dal combinato disposto della legge n. 42 e della legge n. 196 ai fini del governo unitario della finanza pubblica dovrà essere completato attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 5 della legge delega, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, il recepimento a livello nazionale delle nuove regole del Patto di stabilità e crescita europeo rafforzerà gli sforzi tesi ad assicurare l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria a tutti i livelli di governo, da quello comunitario a quello locale; sul piano nazionale, tali obiettivi potranno realizzarsi, come afferma la relazione governativa sull'attuazione del federalismo fiscale, di cui si è trattato al paragrafo 3.5, anche attraverso una "corresponsabilità tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio" e l'attuazione dei "principi di solidarietà responsabile e consapevole tra Regioni e tra Stato e Regioni".

In questo quadro, conformemente a quanto previsto dalla legge delega, il Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, sarà chiamato a predisporre le 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, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.

Nella Decisione annuale di finanza pubblica³³ potrà essere individuato un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire risorse finanziarie certe nel medio periodo ai diversi enti territoriali per l'assolvimento dei loro compiti fondamentali, e la necessità di rispettare comunque un vincolo finanziario complessivo, atto ad assicurare in primo luogo il rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria.

Nell'ambito del citato processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica multi-livello potrà dunque essere decisa l'entità dei livelli di finanziamento sostenibili delle funzioni decentrate, e conseguentemente valutati i margini possibili per elevare i livelli delle prestazioni - tenuto conto anche dei servizi effettivamente resi e di quelli non resi, ma che andrebbero svolti, da parte dell'ente locale - o attuare politiche di riequilibrio territoriale, oppure per ridurre le risorse complessive ai fini del miglioramento dei saldi di bilancio riconoscendo i possibili recuperi di efficienza - a livelli delle prestazioni invariati - derivanti dal superamento del criterio della spesa storica e da una maggiore responsabilizzazione delle autonomie territoriali.

Il nuovo sistema delle decisioni di bilancio potrebbe, infine, costituire la sede idonea per la definizione di un quadro stabile e certo delle regole inerenti al patto di stabilità interno, le quali dovranno a loro volta essere individuate in modo coerente con il sistema premiante e sanzionatorio degli enti territoriali, previsto dai criteri direttivi della legge delega e che dovrà essere oggetto della legislazione delegata.

³³ Prevista dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009.