



**SENATO DELLA REPUBBLICA
----- XVI LEGISLATURA -----**

DISCUSSIONE DEL DISEGNO DI LEGGE:

(1117) DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

**OSSERVAZIONI AL DISEGNO DI LEGGE APPROVATO DAL
SENATO (A.C. 2105) IL 22 GENNAIO 2009 E CONFRONTO
CON IL TESTO PROPOSTO PER L'AULA DALLE
COMMISSIONI RIUNITE IL 15 GENNAIO 2009**

28 GENNAIO 2009

Le Commissioni riunite del Senato Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze il 15 gennaio 2009 hanno proposto per l'Aula un testo di disegno di legge sul federalismo fiscale (AS 1117).

Le Commissioni hanno esaminato un testo coordinato con gli emendamenti del relatore che è stato presentato il 13 gennaio 2009 al termine dei lavori del Comitato ristretto.

La componente PD del Comitato ristretto ha presentato due distinti fascicoli di emendamenti alle precedenti bozze, uno il 22.12.2008 e l'altro il 7.1.2009, ispirati agli emendamenti presentati nelle Commissioni e in modo particolare al disegno di legge presentato dal PD sul federalismo fiscale (AS 1253) e a quello relativo alla carta delle autonomie locali (AS 1208).

Il gruppo PD nelle Commissioni riunite si è astenuto sul mandato al relatore.

Di seguito sono illustrate le modifiche che sono state apportate nel testo proposto per l'Aula dalle Commissioni riunite, sono indicati i nostri emendamenti di carattere sostanziale che sono stati accolti e quelli che non sono stati accolti, a cui sono collegate le osservazioni in neretto corsivo.

Alcune delle altre modifiche non di carattere sostanziale derivano dall'accoglimento di nostri emendamenti nelle Commissioni.

Sono illustrate altresì, al termine delle osservazioni relative ad ogni articolo, le modifiche apportate al testo nel corso del dibattito in Aula, anch'esse in neretto corsivo.

Nell'Allegato A sono riportati gli emendamenti rilevanti non accolti in Aula, citati nelle osservazioni ai singoli articoli e che si ritiene necessario riproporre.

La numerazione degli articoli, dei commi e delle lettere è quella del testo approvato dall'Aula. La numerazione degli emendamenti è quella del fascicolo esaminato dall'Aula.

Il gruppo PD si è astenuto nel voto finale sul provvedimento in Aula.

Capo I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Articolo 1 (*Ambito di intervento*)

Il nuovo comma 2 è una limitazione degli effetti del disegno di legge per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di carattere più formale che sostanziale. A regioni e province autonome si applica, in conformità con gli statuti, oltre agli art. 21 (*Perequazione infrastrutturale*) e 25 (*Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*) anche l'art. 14 (*Finanziamento delle città metropolitane*).

In Aula non è stata approvata alcuna modifica al testo proposto dalle Commissioni.

Articolo 2
(*Oggetto e finalità*)

Al comma 2, le nuove lettere *b*), *c*) e *d*) derivano dall'accoglimento di un nostro precedente emendamento che ha comportato una riformulazione delle precedenti lettere *q*), *r*) e *t*). **Non ha carattere sostanziale.**

Al comma 2, alla lettera *e*) non è stato accolto in Aula l'emendamento 2.502 che alla fine del periodo dopo “il principio di territorialità“ inserisce le parole “delle imposte erariali compartecipate in conformità con quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione”.

*La territorialità delle imposte è un punto molto rilevante. La lettera *e*) si riferisce alle risorse autonome degli enti territoriali, mentre la lettera *ee*) del medesimo comma 2 è stata modificata come segue: “territorialità dei tributi regionali e locali e dei gettiti delle compartecipazioni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione”. Si può pertanto ritenere che la questione si sia risolta positivamente con l'accoglimento sostanziale dei nostri emendamenti poiché dal principio di territorialità sono chiaramente esclusi i tributi erariali. Ma la formulazione del comma 2 lettera *e*) potrebbe essere migliorata. La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.*

Al comma 2, alla lettera *e*), è stato accolto nelle Commissioni l'emendamento che afferma il concetto dell'integrale finanziamento del normale funzionamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali secondo il quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, cioè attraverso i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni e le quote del fondo perequativo.

E' una modifica molto importante, la prima delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Non sono però stati accolti in Aula gli emendamenti che chiariscono l'adeguatezza delle dimensioni, le modalità di riparto e il carattere verticale dei fondi perequativi delle capacità fiscali a favore delle regioni (8.529 e 9.502 numero 6) e degli enti locali (13.514 e 13.520), quelli cioè che si riferiscono ai livelli non essenziali delle prestazioni e alle funzioni non fondamentali degli enti locali. La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento per armonizzare le diverse parti della legge al principio qui introdotto, al fine di evitare che si accentuino le differenze tra i territori con diversa capacità fiscale. Questo è il motivo per cui deve essere comunque garantita una adeguata perequazione dei livelli non essenziali e delle funzioni non fondamentali degli enti locali poiché nel loro caso, a differenza dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, il disegno di legge non garantisce il finanziamento integrale delle prestazioni.

Al comma 2, alla lettera *f*) non è stato accolto in Aula l'emendamento 2.704 che interviene per adeguare il meccanismo al patto di convergenza di cui al nuovo articolo 17. E' stata accolta una modifica parziale che ha introdotto il riferimento agli “obiettivi di servizio”.

Si tratta della proposta fondamentale del nostro disegno di legge che risulta sostanzialmente accolta nell'articolo 17. L'articolo introduce infatti le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, che sono proposte nel DPEF e inserite nella legge finanziaria annuale, contenenti gli obiettivi di servizio che si intendono perseguire per adeguare l'offerta nelle regioni meno dotate, il livello programmato dei saldi da rispettare e l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti

locali. La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento per rendere coerente il comma 2, lettera f) con l'articolo 17.

Al comma 2, le nuove lettere *g*) relativa al patto di stabilità e crescita e *h*) che introduce il principio dell’armonizzazione dei bilanci pubblici sono tratte dal nostro disegno di legge. *L’armonizzazione dei bilanci pubblici a tutti i livelli, che non era presente nel disegno di legge del Governo, è una significativa novità positiva introdotta grazie alle nostre proposte.*

Al comma 2, la lettera *i*) deriva da un nostro precedente emendamento volto a richiamare i principi della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario contenuti nell’articolo 53 della Costituzione. *Anche questo è un risultato importante.*

Al comma 2, lettera *u*), è previsto che tra i casi nei quali lo Stato adotta misure sanzionatorie nei confronti della regione e degli enti locali, fino all’esercizio del potere sostitutivo di cui all’articolo 120 della Costituzione, ci siano anche gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all’articolo 18 che abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche. *E’ una modifica tratta dal nostro disegno di legge.*

Al comma 2, lettera *aa*), non è stato accolto in Aula l’emendamento 2.515 per l’abrogazione, dopo flessibilità fiscale, delle parole “tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali”. *Ciò non corrisponde al principio introdotto nella lettera e) del finanziamento integrale del normale esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali ed induce ad un uso improprio delle leve di autonomia tributaria, che oltre il livello standard devono essere destinate a finanziare servizi aggiuntivi o di più alta qualità. La questione è rilevante, è collegata all’osservazione alla lettera e), ed è necessario riproporre l’emendamento.*

Al comma 2, lettera *ff*), non è stato accolto in Aula l’emendamento 2.519 tendente a chiarire che rimane il livello della contrattazione collettiva nazionale anche per i settori gestiti dagli enti territoriali. *La questione è rilevante ed è necessario riproporre l’emendamento.*

Al comma 2, la nuova lettera *hh*), relativa alle forme della fiscalità di sviluppo, sposta in questo punto ciò che prima era collocato all’art. 16, comma 1, lettera *d*). La formulazione è la stessa, lo spostamento ha un carattere esclusivamente formale.

E’ stato accolto il nostro precedente emendamento soppressivo del comma 2-bis presente nelle precedenti bozze, e contenente un vincolo inaccettabile a destinare tutte le risorse ricavate dalla maggiore efficienza alla riduzione della pressione fiscale, senza alcuno spazio per migliorare l’efficacia dei servizi. Sono inoltre stati accolti altri precedenti emendamenti soppressivi di norme che introducevano vincoli sul personale, all’articolo 2, all’articolo 17 e al precedente articolo 18-quater. *Anche in questo caso si tratta di un risultato rilevante. La formulazione della lettera a) soppressa relativa all’obiettivo di non aumentare la pressione fiscale nella fase transitoria è stata introdotta su nostra proposta all’articolo 26, comma 2, lettera b).*

Al comma 3 e 4 sono contenute nuove norme relative alla Commissione parlamentare istituita su nostra proposta all’articolo 3.

Al comma 4 non è stato accolto in Aula l’emendamento 2.523 relativo alla necessità per il governo di conformarsi ai pareri della Commissione nell’adozione dei decreti legislativi delegati in

caso di rinvio alla Commissione parlamentare. ***La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

Al comma 6 è stata accolta la nostra proposta, contenuta in un precedente emendamento, volta alla predisposizione da parte del governo di una relazione concernente “il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo stato, le regioni e gli enti locali, con l’indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse” contestualmente all’adozione del primo schema di decreto legislativo delegato. E’ stato anche accolto l’emendamento nelle Commissioni con il quale si introduce di nuovo il termine di dodici mesi per l’adozione del primo decreto legislativo e la relazione è stata definita un allegato a tale decreto, in modo da essere sottoposta al parere della Commissione parlamentare di cui all’articolo 3. ***E’ la seconda delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009 che è stata integralmente accolta.***

In Aula sono state apportate le seguenti modifiche:

- a) ***al comma 2, lettera p) è stato accolto un emendamento riformulato Bubbico (PD) ed altri che aggiunge un nuovo numero: "3) valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625";***
- b) ***al comma 3, alla fine, è stato accolto un emendamento riformulato Vizzini (PdL) che aggiunge le parole: "In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta".***

Art. 3

(Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale)

Il nuovo articolo, tratto dal nostro disegno di legge, è un importante risultato delle proposte da noi avanzate.

Dopo il comma 2 non è stato accolto in Aula l’emendamento 3.503 che rinvia al regolamento della Commissione il compito di definire le modalità della partecipazione del Comitato delle autonomie territoriali ai suoi lavori. ***La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

In Aula, al comma 1, è stato accolto l'emendamento riformulato Zanda (PD) che sostituisce le precedenti parole con le seguenti: "La composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari anche dopo la sua costituzione". E' un emendamento rilevante che tende a prevenire nuovi casi come quello dell'attuale Presidente della Commissione di vigilanza RAI.

Art. 4

(*Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*)

Il disegno di legge del PD proponeva una Segreteria tecnica istituita presso la Conferenza unificata con compiti di supporto anche alla Commissione parlamentare. La soluzione presente in questo articolo è quella del disegno di legge del Governo con una partecipazione di rappresentanti tecnici della Camera, del Senato e delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome. La Commissione è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze ma opera nell'ambito della Conferenza unificata, come proposto dal nostro disegno di legge. Essa svolgerà le funzioni di Segreteria tecnica della Conferenza di cui al successivo articolo 5, quando essa sarà costituita. Può trasmettere informazioni e dati alle Camere.

Al comma 1 non è stato accolto in Aula l'emendamento 4.500, con il quale si stabilisce che un terzo dei componenti la Commissione tecnica devono essere esperti di riconosciuta competenza nominati dalla Commissione parlamentare. **La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.**

In Aula, al comma 1, è stato accolto l'emendamento del relatore che aggiunge le parole "formata da trenta componenti".

Art. 5

(*Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*)

Al comma 1, le nuove lettere f) e g) sono coerenti con il ruolo di Segreteria tecnica della Commissione di cui all'art. 4 e con il patto di convergenza.

Al comma 1, lettera g), non è stato accolto in Aula l'emendamento 5.700, il quale chiariva che oltre i costi e i fabbisogni standard la verifica deve riguardare anche gli obiettivi di servizio. **La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.**

In Aula, al comma 1, è stato accolto l'emendamento Incostante (PD) ed altri che sopprime le parole "Sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione".

Art. 6

(*Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria*)

E' un articolo inserito fin dalla prima bozza di lavoro presentata in Comitato ristretto sul quale non abbiamo proposto emendamenti.

Capo II
RAPPORTI FINANZIARI
STATO-REGIONI

Art. 7

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

Al comma 1, lettera *a*), non è stato accolto in Aula l'emendamento 7.501 tendente a chiarire che non si finanziano le funzioni legislative delle regioni ma quelle amministrative da queste derivanti. Il tema sembrava almeno parzialmente risolto nelle Commissioni, ma nel testo proposto per l'Aula essa risultava ancora aperta. ***La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

Al comma 1, lettera *c*), non sono stati accolti in Aula gli emendamenti 7.508 e 7.509 tendenti ad escludere o quantomeno a limitare la possibilità di interventi delle regioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali con “esenzioni, detrazioni, deduzioni”. È stata abolita la possibilità di introdurre “speciali agevolazioni” ed è stato aggiunto il seguente periodo: “Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi, la coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste l'aliquota riservata e la coerenza con il principio di semplificazione e con l'esigenza di standardizzazione necessaria per il corretto funzionamento della perequazione”.

E' la terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Mentre è giusto che le regioni possano manovrare i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle regioni, consentire ampie variazioni sulle basi imponibili di tributi erariali come l'IRPEF vorrebbe dire alterare i loro caratteri fondamentali e determinare anche notevoli complicazioni gestionali per cittadini ed imprese. La modifica introdotta è significativa ma non sufficiente. La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento 7.508 e, in subordine, l'emendamento 7.509 che non consente alle regioni di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

Art. 8

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

Al comma 1 è stato accolto un nostro precedente emendamento per la soppressione della parola “già” collegata alle funzioni spettanti alle regioni.

Al comma 1, lettera *a*), non è stato accolto in Aula l'emendamento 8.501 che riguarda lo stesso concetto di cui all'osservazione all'articolo 7, comma 1, lettera *a*). Il tema riguarda anche la formulazione del titolo dell'articolo. ***La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

Al comma 1, lettera *a*), numero 1), è stato accolto un nostro precedente emendamento che ha tolto la specificazione “sanità, assistenza e istruzione” delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e che ha introdotto il nuovo comma 3. In esso è scritto che nei livelli essenziali sono comprese le spese per la sanità, l'assistenza e, per quanto

riguarda l'istruzione, quelle per il diritto allo studio e per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni. *Manca l'edilizia scolastica, che era presente in una precedente bozza, e il trasporto pubblico locale che l'emendamento proponeva di considerare tra i livelli essenziali. E' la quarta delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. L'edilizia scolastica è stata inserita tra le funzioni di comuni e province nella fase transitoria all'articolo 20 comma 3 lettera c) e comma 4 lettera b), accogliendo così la nostra proposta. Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, all'articolo 9, comma 1, lettera f) è stabilito che le quote del fondo perequativo per le spese in conto capitale del trasporto pubblico locale sono assegnate tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura. Si tratta perciò di un parziale accoglimento della nostra proposta. Ma la questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento 8.534 non accolto in Aula.*

Al comma 1, lettera b), è stato accolto un precedente emendamento volto a togliere di nuovo la specificazione “sanità, assistenza e istruzione” che in questo contesto risultava troppo limitativa. *In questo modo è assicurato il finanziamento integrale di tutti i livelli essenziali delle prestazioni, che andranno definiti successivamente con legge dello Stato.*

Al comma 1, lettera d) ed e) non è stato accolto in Aula l'emendamento 8.520 tendente a superare la rigida segmentazione nelle fonti di finanziamento delle spese regionali riconducibili ai livelli essenziali e di quelle non riconducibili ai livelli essenziali, puntando ad introdurre una distinzione esclusivamente riferita al sistema di perequazione, in base ai fabbisogni *standard* per le prime e alle differenze delle capacità fiscali per le seconde. *Si tratta di evitare una rigidità che potrebbe rivelarsi un ostacolo al finanziamento delle funzioni nei territori a più bassa capacità fiscale. La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.*

Al comma 1, lettera f), anche l'emendamento 8.523, che non è stato accolto, è importante. Esso tende a limitare l'utilizzo delle compartecipazioni alle sole spese riconducibili ai livelli essenziali. *La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.*

Al comma 1, lettera h), le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese riconducibili ai livelli essenziali sono determinate al livello minimo assoluto per assicurare il finanziamento del fabbisogno in una sola regione anziché in “almeno” una regione come era nel testo precedente. *Si tratta di una modifica importante ottenuta nel corso del dibattito nelle Commissioni, per evitare che altrimenti vi fossero alcune regioni a più alta capacità fiscale le quali si trovano a godere di un surplus di compartecipazioni rispetto al fabbisogno di spesa. Anche questo tema fa parte della terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 9.1.2009.*

Al comma 1, lettera i), non è stato accolto l'emendamento 8.529 che tendeva a chiarire l'adeguatezza della dimensione, le modalità di riparto e il carattere verticale del fondo perequativo sulle capacità fiscali a favore delle regioni. *La questione, già trattata nella osservazione all'articolo 2, comma 2, lettera e), è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.*

In Aula è stato accolto l'emendamento Barbolini (PD) che introduce il nuovo comma 2: "Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1". E' un emendamento rilevante, è tra quelli proposti dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome non accolte nel disegno di legge originario del Governo.

Articolo 9

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

Gli articoli 9 e 13 contengono meccanismi perequativi per le regioni e gli enti locali molto diversi da quelli previsti nel disegno di legge del PD. Poiché il disegno di legge del Governo ha ricevuto il parere favorevole, seppur a determinate condizioni, della Conferenza unificata si è ritenuto opportuno assumerlo come testo di riferimento e procedere per emendamenti. In questo modo si è potuta recuperare solo molto parzialmente l'impostazione del disegno di legge del PD, il quale prevedeva una perequazione non per enti ma per territori regionali con una successiva suddivisione tra le regioni e gli enti locali. Ciò avrebbe consentito di mantenere un nesso tra l'attribuzione delle funzioni legislative e la perequazione, con un ruolo delle regioni nell'ambito di precise disposizioni statali come prevede la Costituzione.

Al comma 1, lettera a), non è stato accolto in Aula l'emendamento 9.502, numero 2) che sostituisce la fiscalità generale alla compartecipazione IVA come fonte di finanziamento del fondo perequativo a favore delle regioni per le spese dei livelli essenziali delle prestazioni. Di conseguenza non è stato accolto neanche l'emendamento 10.501, numero 2) all'articolo 10 che era ad esso collegato.

Al comma 1, lettera g) non è stato accolto in Aula l'emendamento 9.502, numero 6) che stabiliva chiaramente un funzionamento di carattere verticale del fondo perequativo a favore delle regioni per le spese dei livelli non essenziali delle prestazioni. ***Il tema era già stato affrontato sotto un diverso aspetto nell'osservazione all'articolo, comma 2, lettera e).***

Al comma 1 sono state aggiunte le parole “di carattere verticale” dopo le parole “fondo perequativo statale”. Al comma 1, lettera g), le parole “non partecipano alla ripartizione” del fondo sono state sostituite dalle parole “non ricevono risorse” dal fondo.

E' la quinta delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Indubbiamente vi è stato un parziale accoglimento della nostra proposta, poiché l'introduzione del principio di verticalità della perequazione a favore delle regioni è un risultato importante. Ma i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi fanno permanere forti dubbi circa il loro carattere ancora orizzontale. L'alimentazione del fondo destinato ai livelli essenziali delle prestazioni attraverso una compartecipazione all'IVA anziché dalla fiscalità generale, e il fondo per i livelli non essenziali che è alimentato dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF per il quale le regioni sopra media versano al fondo che è destinato alle regioni sotto media, richiedono modifiche conseguenti al principio di verticalità che è stato introdotto. La questione è rilevante ed è necessario riproporre tutti e tre gli emendamenti, il 9.502 numero 2), il 10.501 numero 2) e il 9.502 numero 6).

Art. 10

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

Al comma 1, lettera *a*) non è stato accolto in Aula l'emendamento 10.501, numero 1), che evita la segmentazione delle fonti di finanziamento tributario tra le diverse funzioni delle regioni, coerentemente con quanto proposto nell'emendamento 8.520 anch'esso non accolto. ***La questione, già trattata nell'osservazione all'articolo 8, comma 1, lettere d) ed e), è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

Al comma 1, lettera *c*), il non accoglimento dell'emendamento soppressivo 10.501, numero 2), è coerente con il non accoglimento dell'emendamento 9.502, numero 2 all'articolo 9. Il tema è quello del carattere verticale della perequazione. ***La questione, già trattata nell'osservazione all'articolo 9, comma 1, lettera a), è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

Capo III FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 11

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

Al comma 1, lettera *b*), il periodo aggiunto relativo alla manovrabilità dei tributi propri, della compartecipazione al gettito di tributi e delle addizionali a tali tributi “tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce” è discutibile e forse anche di dubbia costituzionalità.

Non è stato accolto in Aula l'emendamento 11.701 che fa riferimento, per i comuni di minore dimensione, alle loro forme associative. ***La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.***

Al comma 1, la nuova lettera *g*) relativa all'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali alla salvaguardia delle loro peculiarità è stata introdotta recependo un nostro emendamento presentato nelle Commissioni. Essa si collega all'art. 13, comma 1, nuova lettera *f*). ***E' una modifica positiva ottenuta la quale richiede che le due formulazioni siano meglio coordinate tra di loro.***

In Aula al comma 1, lettera g), è stato accolto l'emendamento D'Alia (UDC) che aggiunge in fondo le parole: "e delle isole minori".

Art. 12

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

Al comma 1, il nuovo periodo della lettera *b*) e quello della lettera *c*) introducono novità rilevanti per comuni e province che abbiamo contribuito ad introdurre nel dibattito nelle Commissioni. Il nostro disegno di legge infatti stabiliva, a differenza di quello del Governo, un riferimento preciso alle basi imponibili dell'autonomia tributaria degli enti locali: immobili e terreni

per i comuni, parco veicolare per le province, popolazione fluttuante per le città metropolitane e per i comuni. ***Il riferimento preciso alle basi imponibili dell'autonomia tributaria locale è dunque un nostro importante risultato.***

Al comma 1, il nuovo periodo della lettera *b*) introduce la possibilità che tra le fonti di finanziamento dei comuni vi sia anche il gettito derivante da una compartecipazione all'IVA oltre che da una compartecipazione all'IRPEF. ***Ciò è sicuramente positivo, in quanto aumenta il ventaglio delle possibilità, e secondo molti l'IVA si presta meglio dell'IRPEF a questo scopo perché è più omogeneamente distribuita su tutto il territorio nazionale.***

Per quanto riguarda il riferimento all'imposizione immobiliare, non è stato accolto nelle Commissioni il nostro emendamento che, coerentemente con il nostro disegno di legge, introduceva un riferimento alla revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli immobili, attraverso l'attribuzione ai comuni di tutti i tributi che ad essi si riferiscono e l'ampliamento per questa via della loro autonomia impositiva. La motivazione del non accoglimento dell'emendamento è accettabile in quanto alla lettera *a*) è prevista la possibilità di attribuire ai comuni e alle province tributi o parti di tributi già erariali, e quindi ciò che proponeva il nostro emendamento è compreso in quella lettera.

Per quanto riguarda l'esclusione dell'imposizione sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, è stata apportata una modifica volta a chiarire che l'esclusione si riferisce alla "tassazione patrimoniale".

Al comma 1, lettera *b*), non è stato accolto in Aula l'emendamento 12.702 che toglie il riferimento, troppo limitativo, all'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, anche in considerazione del fatto che l'abolizione dell'ICI su una parte delle abitazioni principali era già stato disposto con la legge finanziaria 2008.

Anche questo tema fa parte della terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Si può dire che la nostra proposta, tendente ad ampliare la possibilità di intervenire in questa materia con i decreti legislativi delegati, è stata accolta. La questione del riferimento, troppo limitativo, alla legge 126 del 2008 è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.

In Aula, al comma 1, è stato accolto l'emendamento riformulato Lusi (PD) ed altri che aggiunge una nuova lettera: "l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale". E' un emendamento importante, poiché riguarda le regole del patto di stabilità per gli enti locali relative alle spese in conto capitale.

Art. 13

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

Al comma 1, lettera *a*), non è stato accolto in Aula l'emendamento 13.514 e al medesimo comma 1, lettera *f*) non è stato accolto l'emendamento 13.520, entrambi concernenti l'adeguatezza delle dimensioni, le modalità di riparto e il carattere verticale del fondo perequativo sulle capacità

fiscali a favore degli enti locali. *La questione, già trattata nell'osservazione all'articolo 2, comma 2), lettera e), è rilevante ed è necessario riproporre entrambi gli emendamenti.*

In Aula sono state apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1, lettera a), è stato accolto l'emendamento riformulato Vitali (PD) ed altri che dopo la parola "province" aggiunge le parole "e delle città metropolitane". E' un emendamento importante, poiché destina quote del fondo perequativo anche alle città metropolitane che nel testo originario del Governo non comparivano;
- b) al comma 1, lettera a), è stato accolto l'emendamento Procacci (PD) che dopo le parole "ai sensi dell'articolo 12" aggiunge le parole "con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo". L'esclusione riguarda i tributi di scopo.

Capo IV
FINANZIAMENTO
DELLE CITTA' METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 14
(*Finanziamento delle Città metropolitane*)

Le modifiche introdotte al comma 1 dell'articolo sono tratte da nostri emendamenti presentati nelle Commissioni. Anziché rinviare alla legge statale, come faceva il disegno di legge del Governo, il sistema di finanziamento delle città metropolitane sarà disciplinato dai decreti delegati emanati in base ai principi e criteri direttivi contenuti in questa legge. *E' una importante garanzia introdotta affinché venga finalmente colmata la principale lacuna che ha impedito finora l'istituzione delle città metropolitane.*

La soppressione del comma 2 ha un significato positivo, poiché evita che l'attribuzione nella fase transitoria ai comuni capoluogo delle prerogative finanziarie delle città metropolitane ne impedisca definitivamente la costituzione.

Al comma 1 non è stato accolto in Aula l'emendamento 14.500 tendente a chiarire che le città metropolitane, sostituendo le province, ne acquisiscono il tributi, le entrate proprie e le quote dei fondi perequativi. *La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.*

Capo V INTERVENTI SPECIALI

Art. 15

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

Al comma 1, lettera *a*), l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione è stato introdotto grazie a nostri emendamenti presentati nelle Commissioni. ***E' un risultato importante ottenuto, poiché sottrae questi stanziamenti dalla logica delle manovre finanziarie annuali.***

Al medesimo comma 1, lettera *e*) è stata ridotta la portata dell'intesa con le regioni in sede di Conferenza unificata. Ora essa riguarda i criteri di utilizzazione e non l'entità delle risorse stanziate. ***Anche questa modifica è stata apportata recependo almeno parzialmente alcuni emendamenti.***

In Aula, al comma 1, lettera a), è stato accolto l'emendamento riformulato Procacci (PD) che dopo le parole "secondo il metodo della programmazione pluriennale" aggiunge le parole "I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato". E' un emendamento rilevante perché introduce un principio cruciale nel rapporto tra Stato e regioni spesso derogato dal Governo.

Capo VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 16

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

Al comma 1, lettera *d*), è stato accolto un nostro precedente emendamento che ha introdotto le parole “a parità di servizi offerti” dopo le parole “sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi, livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo”.

La premialità non può essere legata alla “pressione fiscale inferiore” altrimenti si rischia di produrre una sorta di “Stato minimo” senza produrre efficienza. ***L'accoglimento dell'emendamento è dunque importante.***

In Aula, al comma 1, lettera e), è stato accolto l'emendamento del relatore che dopo le parole "impegni nell'interesse della collettività nazionale" aggiunge le parole "ivi compresi quelli di carattere ambientale".

Art. 17
(*Patto di convergenza*)

L'articolo riguarda la proposta fondamentale del nostro disegno di legge che in questa formulazione risulta sostanzialmente accolta. Resta da armonizzare l'articolo 2, comma 2, lettera e) con l'articolo 17, come risulta dalla relativa osservazione, insieme ad altri articoli della legge.

Capo VII
PATRIMONIO
DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 18
(*Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni*)

L'articolo non risulta modificato rispetto al disegno di legge del governo, ed è del tutto simile a quello del nostro disegno di legge.

Capo VIII
NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 19
(*Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni*)

Al comma 1, lettera b) è stato introdotto il termine di cinque anni per la fase transitoria anche del sistema di finanziamento dei livelli essenziali, come contenuto nei nostri emendamenti presentati in Commissione. Nel testo precedente i cinque anni erano riferiti solo al sistema di finanziamento nelle materie diverse dai livelli essenziali, mentre per i livelli essenziali la durata della fase transitoria era indefinita. La stessa modifica è stata introdotta all'articolo 21, comma 1, lettera d) per la fase transitoria relativa agli enti locali.

Si tratta di una modifica positiva che abbiamo ottenuto, anche se il termine da cui decorre il periodo di cinque anni sarà specificato nei decreti delegati in relazione all'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Ciò richiama alla necessaria definizione dei livelli essenziali attraverso successivi provvedimenti legislativi, per la quale si può pensare ad una procedura eventualmente contenuta in un odg da accompagnare all'approvazione della legge.

Al comma 1, dopo la lettera e) non è stato accolto in Aula l'emendamento 19.505 tendente a disciplinare l'attribuzione di maggiori risorse alle regioni per l'esercizio di ulteriori forme di autonomia previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. *La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.*

Art. 20
(*Norme transitorie per gli enti locali*)

All’articolo 20 la novità più rilevante è il comma 2 e seguenti. In essi è contenuto un elenco di funzioni di comuni e province “ai soli fini dell’attuazione della presente legge, ed in particolare della determinazione dell’entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali” da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno *standard*.

Questi commi sono collegati al precedente comma 1, lettera *b*), numero 1), nel quale l’80 per cento delle spese di comuni e province sono considerate come fondamentali ed il 20 per cento come non fondamentali.

Le funzioni non sono mai definite “fondamentali”, anche se è evidente il riferimento, poiché il comma 5 prevede che l’elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 possa essere adeguato attraverso accordi tra Stato ed autonomie territoriali da concludersi in Conferenza Unificata. Se fossero definite “fondamentali” ciò non sarebbe possibile poiché l’articolo 119, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione stabilisce che è la legge statale a definire le funzioni fondamentali degli enti locali.

Un’anticipazione delle funzioni fondamentali nella legge, che dovranno essere poi definite dalla Carta delle autonomie locali, può anche essere utile e può anche rispondere alla nostra sollecitazione più volte avanzata di far procedere contestualmente i due provvedimenti. Ma la condizione è che la Carta delle autonomie locali inizi ora il suo iter parlamentare, che la transitorietà sia effettiva e che il Parlamento non venga espropriato di una competenza che gli è propria.

L’elenco del comma 3 per i comuni e del comma 4 per le province è troppo limitato. Mancano, per fare solo alcuni esempi, la promozione dello sviluppo economico in generale, la cultura, lo sport, il turismo, la manutenzione urbana.

Questo tema fa parte della sesta e ultima delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. L’elenco delle funzioni va riscritto ed opportunamente ampliato. E la questione relativa alla dimensione adeguata del fondo perequativo delle capacità fiscali, che finanzia le funzioni non fondamentali, acquista un’importanza ulteriore alla luce di questo articolo. Se la garanzia della perequazione integrale vale solo per le funzioni fondamentali, e se le funzioni fondamentali sono un nucleo particolarmente ristretto, allora il rischio di risorse insufficienti particolarmente per i comuni è forte. La questione è rilevante e va riproposta in Aula a partire dall’emendamento 20.508 (testo corretto) non accolto in Aula.

In Aula sono state apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 3, lettera *e*), è stato accolto l’emendamento del relatore che dopo le parole “piani di edilizia” aggiunge le parole “nonché per il servizio idrico integrato”;
- b) al comma 3, lettera *f*), è stato accolto l’emendamento del relatore che dopo le parole “settore sociale” sopprime le parole “fatta eccezione per i servizi per l’infanzia e per i minori”. Si tratta di un emendamento rilevante che attribuisce ai comuni questo tipo di funzioni.

Art. 21
(Perequazione infrastrutturale)

Il nuovo articolo ha un contenuto positivo e rappresenta una sorta di "patto di convergenza" sulle infrastrutture. Il comma 2, che inserisce gli interventi individuati nell'ambito della legge-oggettivo, è stato suggerito dai nostri interventi nel corso della discussione nelle Commissioni.

In Aula sono state apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1, lettera e), è stato accolto l'emendamento del relatore che dopo le parole "valutazione della specificità insulare" aggiunge le parole "con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione";
- b) al comma 2 è stato accolto l'emendamento di Vizzini (PdL), Bianco (PD) ed altri, che dopo le parole "trasporto pubblico locale" aggiunge le parole e i collegamenti con le isole".

Art. 22
(Norme transitorie per le città metropolitane)

Dopo il mancato accoglimento della nostra proposta di stralciare le norme ordinamentali relative alle funzioni di comuni e province e a Roma capitale dal disegno di legge, abbiamo proposto di inserire una norma transitoria per l'istituzione delle città metropolitane.

In Aula è stato approvato l'emendamento del relatore che introduce l'articolo 22 dedicato a questo tema.

Il comma 2 specifica che la norma si applica ad otto delle nove aree metropolitane individuate dall'articolo 22 comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 200, n. 267, e cioè quelle comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. Per Roma, che fa parte dell'elenco delle aree metropolitane, si applica l'articolo 23.

Il medesimo comma 2 individua le procedure per la proposta di istituzione della città metropolitana.

Il comma 3 stabilisce che la proposta di istituzione della città metropolitana contiene la perimetrazione territoriale e lo statuto provvisorio, sulla quale è acquisito il parere della regione e si svolge un *referendum* tra tutti i cittadini dei comuni interessati.

La istituzione definitiva della città metropolitana, prevista dal comma 5, potrà avvenire solo dopo l'approvazione della Carta delle autonomie locali che ne definisce gli organi con le relative norme elettorali.

Il consiglio provvisorio della città metropolitana, previsto dal comma 6, è istituito una volta effettuato il referendum di cui al comma 3. Esso è composto dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia.

Il comma 7 stabilisce che la città metropolitana sostituisce la provincia a decorrere dalla data di insediamento dei suoi organi, e cioè nella tornata elettorale che si svolge dopo il referendum di cui al comma 3.

Il comma 8 rappresenta una effettiva e positiva novità. Da quando è stato effettuato il referendum di cui al comma 3, e in attesa della tornata elettorale successiva nella quale vengono eletti gli organi della città metropolitana, gli enti che la compongono riceveranno un finanziamento che assicura loro "una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nei limiti degli stanziamenti previsti a legislazione vigente".

I commi 9 e 10 indicano, in via provvisoria, le funzioni fondamentali delle città metropolitane "ai soli fini delle previsioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane", analogamente a quanto indicato ai commi 2 e seguenti dell'articolo 20 per comuni e province.

Art. 23

(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione)

Nel corso della discussione nelle Commissioni e nel Comitato ristretto il nostro gruppo ha sostenuto la necessità di stralciare questo articolo e di collocarlo nel disegno di legge relativo alla Carta delle autonomie locali, del quale è stato richiesto l'avvio immediato della discussione parlamentare.

Nella discussione nelle Commissioni e in Aula abbiamo presentato l'emendamento 22.500, tratto da un disegno di legge presentato dal PD, che istituisce Roma capitale e ne definisce le funzioni. L'emendamento non è stato accolto.

Nel testo approvato dalle Commissioni è stata abrogata la funzione della tutela dei beni culturali per Roma capitale che era presente nel testo precedente.

Vale anche per questo articolo quanto sostenuto nell'osservazione all'articolo 20, comma 2 e seguenti, e nell'osservazione all'articolo 22. ***Questo tema fa parte della sesta e ultima delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento 22.500 su Roma capitale insieme all'emendamento 20.508 (testo corretto) relativo alle funzioni di comuni e province.***

In Aula sono state apportate le seguenti modifiche:

- a) *al comma 3, lettera a) è stato accolto l'emendamento del relatore che aggiunge la parola "concorso" prima delle parole "alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali";*

- b) al comma 3 è stato accolto l'emendamento del relatore che ha soppresso la lettera: "b) difesa dall'inquinamento; valutazione dell'impatto ambientale in collaborazione con il Ministero competente e con la regione Lazio";
- c) al comma 4 è stato accolto l'emendamento del relatore che ha soppresso, dopo le parole "dei vincoli comunitari ed internazionali, dei" le parole "principi della", e ha aggiunto, dopo le parole "della legislazione statale e di quella regionale" le parole "nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione";
- d) al comma 6 è stato accolto l'emendamento del relatore che dopo le parole "comma 3" ha aggiunto le parole "Lo status dei membri dell'Assemblea capitolina è disciplinato dalla legge dello Stato".

Art. 24

(*Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni*)

Non abbiamo presentato emendamenti a questo articolo.

CAPO IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

Art. 25

(*Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*)

Il nostro disegno di legge riprendeva in buona parte il testo del disegno di legge del governo. Per questo abbiamo presentato solo pochi emendamenti a questo articolo, compreso l'emendamento 24.508 dopo il comma 3, che non è stato accolto in Aula e prevedeva il parere delle Commissioni parlamentari sul decreti legislativi delegati in relazione alle norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e province autonome. **La questione è rilevante ed è necessario riproporre l'emendamento.**

Al comma 1 è stato positivamente inserito il riferimento al patto di convergenza di cui all'articolo 17.

Capo X
SALVAGUARDIA FINANZIARIA E ABROGAZIONI

Art. 26
(*Salvaguardia finanziaria*)

Al comma 2, la nuova lettera *b*) è migliorativa della precedente lettera *a*), che destinava tutte le risorse finanziarie rese disponibili dalla riduzione delle spese alla riduzione della pressione fiscale, non lasciando nulla per il miglioramento degli standard di offerta di servizio.

Al comma 2, la nuova lettera *b*) è stata modificata nelle Commissioni in base ad una nostra proposta, con l'aggiunta delle parole "sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria". *Questo tema fa parte della terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009, ed è stato accolto.*

In Aula, al comma 2, è stato accolto l'emendamento del relatore che ha aggiunto la lettera: "c) siano previsti adeguati meccanismi diretti a coinvolgere e cointeressare regioni ed enti locali nell'attività di recupero dell'evasione fiscale e nel contrasto all'elusione fiscale".

Art. 27
(*Abrogazioni*)

E' un articolo di chiusura di carattere tecnico.

Considerazioni conclusive

Nel proseguimento del percorso parlamentare della legge vanno riproposte le tre questioni preliminari che abbiamo sollevato e che non hanno ricevuto risposta positiva durante la discussione nelle Commissioni e in Aula:

- *il federalismo fiscale non può essere fine a sè stesso, è una parte di un più ampio disegno riformatore delle istituzioni. A partire dalla Carta delle autonomie locali che comprende anche l'attuazione dell'art 118 della Costituzione, con la semplificazione e la riattribuzione delle funzioni amministrative al livello più vicino possibile ai cittadini. E a questa va necessariamente legata la riforma del Parlamento, con la riduzione del numero dei parlamentari e la trasformazione del Senato in Senato federale. Ciò richiede che gli articoli della legge che hanno contenuto ordinamentale (funzioni degli enti locali, Roma capitale e città metropolitane) siano collocati nella Carta delle autonomie locali oppure riformulati con riferimento costante alla Carta delle autonomie locali, la cui discussione parlamentare deve iniziare al più presto ed essere contestuale a quella già avviata sul federalismo fiscale. Durante la discussione in Aula il Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli ha assunto a nome del Governo l'impegno di approvare il disegno di legge nella prossima seduta del Consiglio dei Ministri ;*

- mancano ancora le simulazioni sugli effetti quantitativi che il disegno di legge produce nelle fonti di finanziamento della spesa pubblica decentrata tra le varie regioni, nonostante siano state insistentemente chieste nel dibattito nelle Commissioni e in Aula. Il Ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti non ha dato risposte soddisfacenti al riguardo. Non è accettabile che il Parlamento approvi una delega così importante senza le indispensabili basi informative;
- è incomprensibile che mentre si parla di federalismo fiscale i comuni non abbiano le risorse dovute per effetto dell'abolizione completa dell'ICI sull'abitazione principale, e che permangano forti limiti alle capacità di investimento degli enti locali. Il Governo deve attuare l'odg approvato in Senato nel corso della discussione sulla Legge Finanziaria 2009 con il quale ha assunto l'impegno di compensare i comuni attraverso un volume di trasferimenti corrispondenti alle risorse mancanti, e anche l'odg approvato recentemente alla Camera per allentare i vincoli del patto di stabilità interno per gli investimenti degli enti locali.

Il testo proposto per l'Aula dalle Commissioni riunite conteneva già le seguenti importanti modifiche rispetto al disegno di legge del Governo, dovute alle nostre proposte e al lavoro del Comitato ristretto:

1. *la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale all'articolo 3, alla quale va ora assegnato il compito di nominare una parte dei componenti la Commissione tecnica di cui all'articolo 4;*
2. *il patto di convergenza, e le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica inserite nella legge finanziaria, all'articolo 17;*
3. *l'armonizzazione di tutti i bilanci pubblici all'articolo 2, comma 2, lettera h);*
4. *il superamento sostanziale dell'ambiguità del principio di territorialità delle imposte all'articolo 2, comma 2, lettera ee) rispetto a come era formulato nel disegno di legge del Governo;*
5. *l'indicazione di un riferimento preciso per l'autonomia tributaria degli enti locali, gli immobili per i comuni e il trasporto su gomma per le province, all'articolo 12, comma 1, lettere b e c);*
6. *l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi speciali per la coesione e il Mezzogiorno all'articolo 15, comma 1, lettera a), sottraendoli alla logica delle manovre finanziarie annuali.*

La discussione in Aula ha apportato le seguenti ulteriori rilevanti modifiche:

1. *la composizione della Commissione parlamentare di cui all'articolo 3 che deve rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari anche dopo la sua costituzione, per evitare nuovi casi come quello dell'attuale Presidente della Commissione di vigilanza RAI;*

2. *il finanziamento, secondo quanto previsto dall'articolo 8, delle funzioni relative all'istruzione nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito alla relativa intesa Stato-regioni;*
3. *la previsione, all'articolo 12, che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni virtuosi, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale attraverso il patto di stabilità interno;*
4. *l'aggiunta all'articolo 13 delle città metropolitane, insieme alle province, tra gli enti che ricevono le quote del fondo perequativo;*
5. *la precisazione, all'articolo 15, che i finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;*
6. *il chiarimento, all'articolo 20, che tra le funzioni dei comuni vi sono anche i servizi per l'infanzia e per i minori.*

Sul testo coordinato con i nuovi emendamenti del relatore del 13.1.2009 avevamo avanzato sei proposte fondamentali, insieme ad altre importanti modifiche puntualmente indicate nelle osservazioni e alla richiesta di una verifica sulle tre questioni preliminari prima richiamate. Di seguito si dà conto dei parziali risultati conseguiti e dei problemi che rimangono ancora aperti su questi sei temi fondamentali nel testo proposto per l'Aula dalle Commissioni riunite, poiché su questi punti l'unica modifica apportata nel corso del dibattito in Aula è l'introduzione dell'articolo 22 relativo alle norme transitorie per le città metropolitane:

1. *l'inserimento tra i principi della delega all'articolo 2 del riferimento al quarto comma dell'art. 119 concernente il finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti territoriali, o comunque di una loro adeguata perequazione all'articolo 8, comma 1, lettera h), all'articolo 9, comma 1, lettera g) e all'articolo 13, comma 1, lettere a) e f). La proposta è stata accolta all'articolo 2, comma 2, lettera e). E' necessario riproporre gli emendamenti, non accolti in Aula, per armonizzare il meccanismo di funzionamento dei fondi perequativi delle capacità fiscali delle regioni agli articoli 8 e 9, e degli enti locali all'articolo 13, all'importante principio introdotto all'articolo 2;*
2. *il ripristino del termine di dodici mesi per l'adozione del primo decreto, all'articolo 2 comma 5. La proposta è stata accolta;*
3. *la esatta definizione dell'ambito di autonomia tributaria degli enti territoriali, escludendo all'articolo 7, comma 1, lettera c) la possibilità di interventi delle regioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili di tributi erariali come l'IRPEF. La proposta è stata accolta solo in parte, con l'aggiunta alla lettera c) di un riferimento alla coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale. E' necessario riproporre gli emendamenti, non accolti in Aula, per escludere la possibilità di intervento delle regioni o quantomeno per togliere alla medesima lettera c) la possibilità di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. Della proposta faceva parte anche all'articolo 12, comma 1, lettera b, l'ampliamento dell'autonomia impositiva comunale sugli immobili, che è stato sostanzialmente accolto. Avevamo proposto anche l'inserimento del riferimento all'obiettivo di non produrre aumenti di pressione fiscale nel corso della fase transitoria all'art. 26, comma 2, lettera b), che è stato accolto;*

4. *l'inserimento del trasporto pubblico locale e dell'edilizia scolastica tra i livelli essenziali delle prestazioni all'articolo 8, comma 2. La proposta è stata accolta per l'edilizia scolastica, che è stata inserita tra le funzioni di comuni e province nella fase transitoria all'articolo 20, comma 3, lettera c) e comma 4, lettera b) di cui viene assicurato il finanziamento integrale, mentre è stata accolta solo per le spese in conto capitale del trasporto pubblico locale all'articolo 9, comma 1, lettera f). E' necessario riproporre l'emendamento non accolto in Aula;*
5. *il definitivo chiarimento sul carattere verticale del metodo di perequazione a favore delle regioni, con le necessarie modifiche all'articolo 9. La proposta è stata accolta solo in parte con la specificazione al comma 1 del carattere verticale del fondo perequativo statale. E' necessario riproporre gli emendamenti, non accolti in Aula, per armonizzare i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi di cui all'articolo 9, comma 1, lettere a) e g) all'importante principio introdotto al medesimo articolo. Avevamo chiesto anche di chiarire all'articolo 8, comma 1, lettera h) che la regione a cui è riferito il fabbisogno da finanziare per stabilire le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento dei livelli essenziali è la regione "a più alta capacità fiscale". Si può ritenere che il chiarimento sia avvenuto almeno in parte;*
6. *la profonda revisione degli articoli ordinamentali (elenco delle funzioni di comuni e province all'articolo 20, commi 2 e seguenti, e Roma capitale all'articolo 23) nella logica della Carta delle autonomie locali, inserendo anche le norme transitorie per le città metropolitane. In alternativa avevamo chiesto che questi articoli venissero collocati nell'ambito della Carta delle autonomie locali il cui iter parlamentare deve comunque iniziare ora. L'articolo sulle città metropolitane è stato approvato in Aula. E' necessario riproporre gli emendamenti, non accolti in Aula, relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province all'articolo 20 e a Roma capitale all'articolo 23.*

ALLEGATO A

Emendamenti rilevanti non accolti in Aula, citati nelle osservazioni ai singoli articoli e che si ritiene necessario riproporre.

2.502

BIANCO, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI
Respinto

Al comma 2, lettera e), sopprimere le parole: «secondo il principio di territorialità» e aggiungere, in fine, le seguenti parole: «e nel rispetto del principio di territorialità di cui dell'articolo 119 della Costituzione».

2.515

BIANCO, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI
Respinto

Al comma 2, lettera aa), sopprimere le parole da: «tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali» fino alla fine della lettera.

2.519

INCOSTANTE, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, LUSI, STRADIOTTO, VITALI
Respinto

Al comma 2, lettera ff), dopo le parole: «della contrattazione collettiva» aggiungere le seguenti: «ferme restando le vigenti norme in materia della legislazione nazionale».

2.704

VITALI, BASTICO, ADAMO, BARBOLINI, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO
Respinto

Al comma 2, sostituire la lettera f) con le seguenti:

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

«f-ter) determinazione degli obiettivi di servizio, ai sensi della lettera precedente, in relazione alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, nonché delle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione;

«f-quater) determinazione dei meccanismi con cui promuovere la convergenza dei diversi territori verso i costi standard, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard, ai sensi della lettera f-bis), attraverso un processo dinamico pluriennale denominato "patto per la convergenza", di cui al successivo articolo 17;».

3.503

BARBOLINI, BASTICO, ADAMO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Respinto

Dopo il comma 2 aggiungere il seguente:

«2-bis. I componenti del Comitato di cui al comma 2 partecipano ai lavori della Commissione secondo le modalità stabilite dal suo regolamento».

4.500

BARBOLINI, BASTICO, ADAMO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Respinto

Al comma 1, primo periodo, sostituire le parole da: «composta per metà» fino a: «Costituzione» con le seguenti: «composta per un terzo da rappresentanti tecnici dello Stato, per un terzo da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione nominati dalla Conferenza unificata e per un terzo da esperti di riconosciuta competenza nominati dalla Commissione parlamentare di cui all'articolo 2-bis con il metodo del voto limitato».

Conseguentemente sopprimere la parola: «paritetica», ovunque ricorra nell'articolo.

5.700

VITALI, INCOSTANTE (*)

Respinto

Al comma 1, lettera g), dopo le parole: «fabbisogni standard» aggiungere le parole: «e agli obiettivi di servizio».

(*) Firma aggiunta in corso di seduta.

7.501

BARBOLINI, BASTICO, ADAMO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Respinto

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

«a) le regioni dispongono di tributi propri e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali che, insieme ai trasferimenti perequativi ricevuti dallo Stato, sono in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni loro attribuite;».

7.508

BARBOLINI, BASTICO, ADAMO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Precluso

Al comma 1, lettera c), sostituire il primo e il secondo periodo con il seguente: «per i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; limitatamente a tali tributi possono altresì disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nel rispetto della normativa comunitaria».

7.509

ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Le parole da: «Al comma 1» a: «numeri 1»» respinte; seconda parte preclusa

Al comma 1, lettera c), sostituire il primo e secondo periodo con il seguente: «per i tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; limitatamente ai tributi di cui alla lettera b), numero 1) possono altresì disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nel rispetto della normativa comunitaria.».

8.501

ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Respinto

Al comma 1, lettera a), sostituire le parole: «a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione», con le seguenti: «all'esercizio delle loro funzioni».

8.520

INCOSTANTE, BIANCO, BARBOLINI, DE SENA, PROCACCI

Respinto

Al comma 1, lettera d), apportare le seguenti modificazioni:

dopo le parole: «lettera a), numero 1» aggiungere le seguenti: «e di cui alla lettera a), numero 2»;

dopo la parola: «IVA» aggiungere le seguenti: «dei tributi propri»;

sostituire la lettera e) con le seguenti:

*«e) definizione delle modalità con le quali le spese di cui alla lettera a), numero 1) sono perequate in base al principio dei fabbisogni *standard*, mentre le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono perequate in base al principio delle differenze delle capacità fiscali».*

8.523

STRADIOTTO, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, VITALI

Respinto

Al comma 1, lettera f), sostituire le parole da: «ai soli casi» fino alla fine della lettera con le seguenti: «alle sole spese di cui alla lettera a), numero 1».

8.529

INCOSTANTE, BIANCO, BARBOLINI, DE SENA, PROCACCI

Respinto

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

«i) definizione delle modalità con cui il valore dell'aliquota di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF richiesta per il funzionamento del sistema perequativo delle capacità fiscali delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), è determinato in misura sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da coprire la differenza tra il livello attuale di tali spese e i gettiti delle imposte dedicate al loro finanziamento come previsto all'articolo 6, comma 1, lettera d)».

8.534

VITALI, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO
Respinto

Al comma 2, dopo le parole: «l'assistenza» inserire le seguenti: «, il trasporto pubblico locale».

Conseguentemente, sopprimere la lettera c).

9.502

LEGNINI, CARLONI, GIARETTA, MORANDO

Respinto

Al comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

- 1) *all'alinea, dopo la parola: «terzo» aggiungere le parole: «e quarto»;*
- 2) *alla lettera a) sostituire le parole: «dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata» con le parole: «dalla fiscalità generale»;*
- 3) *alla lettera b), dopo lo parola: «applicazione» aggiungere le parole: «per le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2» e sostituire la parola: «ridurre» con la seguente: «compensare»;*
- 4) *alla lettera d), sostituire le parole: «intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della» con le seguenti: «statale e dalla»;*
- 5) *alla lettera e), dopo le parole: «i livelli essenziali delle prestazioni» inserire le seguenti: «e per l'esercizio delle altre funzioni attribuite dalla legislazione statale»;*
- 6) sostituire la lettera g), numeri 1) e 2) con i seguenti:

«g) definizione delle modalità in base alle quali il fondo perequativo relativo alle spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2) è determinato nella sua dimensione complessiva ed è ripartito tra le regioni in base ai seguenti criteri:

1) la dimensione del fondo è determinata dalla somma su tutte le regioni delle differenze tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di ciascuna regione. La capacità fiscale standardizzata di riferimento è determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota e le basi imponibili *pro-capite* dei tributi propri e delle compartecipazioni ai tributi erariali assegnati al finanziamento le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2) che consentano ad una regione di finanziare integralmente la propria spesa storica *pro-capite*. La capacità fiscale standardizzata di ciascuna regione è determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota comasopra determinati e le basi imponibili *pro-capite* in ciascuna regione dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento di tali spese;

2) le attribuzioni dal fondo perequativo di cui al punto 1) a favore di ciascuna regione sono pari alla differenza la capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di tale regione come terminate al punto 1);».

10.501

BARBOLINI

Respinto

Al comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

- 1) *alla lettera b), sostituire i numeri 1) e 2) con il seguente: «1) dei tributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), e del tributo regionale di cui all'articolo 8 comma 1, lettera i), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4»;*
- 2) *sopprimere la lettera c);*

3) dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

«1-bis. Il finanziamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia eventualmente devolute alle regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è definito da un accordo tra lo Stato e la regione richiedente sulla base dei fabbisogni *standard* e in coerenza con i principi e ai criteri direttivi di cui agli articoli 5, 6 e 15. L'accordo stabilisce le modalità di monitoraggio del percorso graduale di superamento del criterio della spesa storica e di convergenza ai fabbisogni *standard*».

11.701

VITALI

Respinto

Al comma 1, lettera b), sostituire le parole: «della dimensione demografica dei comuni per fasce», con le seguenti: «per i comuni di minore dimensione demografica delle loro forme associative».

12.702

VITALI

Respinto

Al comma 1, lettera b), sopprimere le parole: «ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126».

13.514

ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Respinto

Al comma 1, lettera a), dopo le parole «relativamente al superamento del criterio della spesa storica» aggiungere i seguenti periodi: «. Con riguardo all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, la dimensione del fondo è determinata, per i comuni e per le province, dalla somma per tutti gli enti di quel livello di governo delle differenze tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di ciascun ente. La capacità fiscale standardizzata di riferimento è determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota e le basi imponibili pro capite dei tributi propri e delle compartecipazioni ai tributi erariali assegnati al finanziamento delle funzioni diverse da quelle fondamentali che consentano ad un ente di quel livello di governo di finanziare integralmente la propria spesa storica pro capite in tali funzioni. La capacità fiscale standardizzata di ciascun ente è determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota come sopra determinati e le basi imponibili pro capite in ciascun ente dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento di tali funzioni».

13.520

BARBOLINI, ADAMO, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI

Respinto

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

«f) definizione delle modalità in base alle quali per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a) è ripartito tra i singoli enti in modo da eliminare la differenza tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di tale ente. In tale riparto si tiene conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da

individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa».

14.500

**BIANCO, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI
Respinto**

Al comma 1, aggiungere, in fine, le seguenti parole: «e disciplina le modalità con cui le città metropolitane che si sostituiscono alle province acquisiscono i tributi, le entrate proprie e le quote spettanti dei fondi attribuiti alle province, in tutto o in quota parte corrispondente a quella del territorio provinciale che entra a far parte del nuovo ente metropolitano».

19.505

**LUSI, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, STRADIOTTO, VITALI
Respinto**

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

«*f-bis*) previsione che la devoluzione di maggiori risorse e più incisive competenze alle regioni, rispetto a quelle attualmente svolte, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia condizionata alla verifica da parte dello Stato di capacità amministrative adeguate da parte delle regioni richiedenti. Al momento della devoluzione delle maggiori risorse e funzioni, lo Stato e la regione richiedente formulano un accordo che prevede il raggiungimento di determinati obiettivi nel campo della funzione assegnata, definendo i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere e), f) e g), della presente legge. L'accordo stabilisce le modalità di monitoraggio e di valutazione del raggiungimento degli obiettivi fissati, applicando le metodologie di cui all'articolo 3, comma 1, lettere p) e q), della presente legge. In caso di scostamenti permanenti e sistematici si applica quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera r), della presente legge».

20.508 (testo corretto)

**BASTICO, ADAMO, BARBOLINI, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO, VITALI
Respinto**

Sopprimere i commi 2, 3, 4 e 5.

Conseguentemente, dopo l'articolo 20, inserire il seguente:

«Art. 20-bis.

(Funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane)

1. Dopo il titolo I della parte I del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, è inserito il seguente:

«Titolo I-bis.

(Funzioni di comuni, province e città metropolitane)

Capo I

(Funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane)

Art. 12-bis.

(Funzioni fondamentali)

1. Sono funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, tenuto conto delle funzioni storicamente svolte, quelle indicate agli articoli 12-ter, 12-quater e 12-quinquies in quanto essenziali e imprescindibili per soddisfare i bisogni primari delle rispettive

comunità e per consentire il concorso delle autonomie territoriali alla tenuta e alla coesione dell'ordinamento della Repubblica in un quadro di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

2. Sono, anche, funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, essenziali e imprescindibili per il funzionamento degli enti, nelle aree di rispettiva competenza:

- a) la funzione normativa;
- b) la funzione di programmazione e pianificazione nonché la partecipazione alle funzioni di programmazione e pianificazione economica, sociale, territoriale e ambientale di livello provinciale, regionale e nazionale;
- c) la funzione di organizzazione e gestione del personale;
- d) la funzione di controllo interno;
- e) la funzione di gestione finanziaria, tributaria e contabile;
- f) la funzione di vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza;
- g) la funzione di raccolta ed elaborazione dei dati informativi e statistici nelle aree funzionali di competenza.

3. Sono funzioni fondamentali del comune ai sensi dell'articolo 12-bis, comma 1, con riguardo alla popolazione ed al territorio comunale:

a) nel settore "sviluppo economico ed attività produttive", la promozione del benessere e dello sviluppo economico e sociale della comunità locale, in particolare attraverso:

- 1) l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi pubblici locali;
- 2) la disciplina delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, ivi compresa la regolamentazione degli orari e dell'accesso del cittadino ai servizi pubblici e privati;
- 3) partecipazione alla attuazione degli interventi di promozione e sostegno delle attività produttive e alla gestione del demanio marittimo, fluviale e lacuale;
- b) nel settore "territorio, ambiente e infrastrutture", l'attuazione di un uso razionale e programmato delle risorse del territorio e delle relative infrastrutture, in particolare attraverso:
- 1) la pianificazione territoriale di base, anche attuativa, la regolazione dell'attività urbanistica, l'attuazione di interventi di recupero del territorio, la partecipazione alla gestione dei parchi nazionali e regionali, la regolamentazione della circolazione stradale urbana e rurale;
- 2) gestione del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano;
- 3) vigilanza e controllo dell'attività urbanistica e di rilievo ambientale, nell'ambito delle proprie competenze;
- 4) attuazione delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, prevenzione, pianificazione di emergenza e coordinamento dei primi soccorsi;

c) nel settore "servizi alla persona e alla comunità", la promozione dello sviluppo della persona umana, nonché la tutela e la valorizzazione dei diritti civili e sociali, anche sollecitando e favorendo la partecipazione attiva dei cittadini, in particolare attraverso:

- 1) progettazione, e gestione del sistema locale dei servizi sociali, erogazione ai cittadini delle relative prestazioni, nonché promozione e coordinamento operativo del volontariato;
- 2) organizzazione e gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido e le scuole dell'infanzia a gestione diretta nell'ambito del sistema integrato, fino alla istruzione secondaria di primo grado; assistenza scolastica e prevenzione della dispersione e dell'abbandono scolastico; edilizia scolastica;
- 3) organizzazione e gestione dei servizi e delle attività culturali, ricreative e sportive;
- 4) adozione delle misure di competenza dell'autorità sanitaria locale;
- d) nel settore "polizia amministrativa locale", ferme restando le funzioni e i compiti dello Stato in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in particolare:
- 1) l'accertamento degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni nei settori di competenza comunale;

2) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale con compiti di polizia amministrativa, stradale nei settori di competenza comunale.

4. Il Comune esercita le funzioni fondamentali singolarmente o in forma associata. Le leggi regionali stabiliscono la dimensione demografica minima dei comuni al di sotto della quale determinate funzioni fondamentali debbono essere esercitate attraverso le unioni di comuni, prevedendo altresì criteri di ponderazione che tengano conto delle peculiarità territoriali.

5. Costituiscono funzioni fondamentali della provincia ai sensi dell'articolo 12-bis, comma 1, con riguardo a vaste zone intercomunali o all'intero territorio provinciale:

a) nel settore "sviluppo economico, sociale e delle attività produttive" in particolare:

1) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale nonché l'attuazione degli interventi per lo sviluppo delle imprese;

2) la valorizzazione del patrimonio culturale e la promozione delle attività culturali e sportive;

3) l'adozione di programmi di intervento nei settori economico, sociale e culturale, che richiedano una progettazione ed una attuazione unitaria a livello provinciale, anche attraverso il coordinamento delle proposte dei comuni;

4) l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi per il lavoro e dei servizi scolastici relativi all'istruzione secondaria superiore; edilizia scolastica;

5) la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;

b) nel settore "territorio, ambiente e infrastrutture" in particolare:

1) la pianificazione territoriale di coordinamento, la programmazione e gestione integrata, degli interventi per la difesa del suolo, delle coste, delle opere idrauliche e del demanio idrico;

2) attuazione delle attività di previsione, prevenzione e pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile, di prevenzione di incidenti rilevanti connessi ad attività industriali, nonché attuazione dei piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale;

3) la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, il controllo degli interventi di bonifica, della gestione e del commercio degli stessi rifiuti, nonché il controllo degli scarichi delle acque reflue e delle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche;

4) la viabilità provinciale; a pianificazione di bacino del traffico e la regolazione della circolazione stradale inerente la viabilità provinciale;

c) nel settore della "polizia amministrativa locale", ferme restando le funzioni e i compiti dello Stato in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in particolare:

1) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia provinciale con compiti di polizia amministrativa, stradale e ambientale inerenti ai settori di competenza provinciale;

2) l'attuazione del regime autorizzatorio della caccia e della pesca secondo gli obiettivi generali stabiliti dalla legge regionale.

6. Con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano le funzioni fondamentali della provincia di cui all'articolo 12-quater sono attribuite alla città metropolitana.

7. Costituiscono, altresì, funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

a) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;

b) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;

c) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

8. All'interno del territorio metropolitano, le funzioni fondamentali di cui all'articolo 12-bis, comma 2, sono esercitate dai comuni in esso compresi, fatte salve le forme di esercizio associato previste dallo statuto della città metropolitana secondo il principio di adeguatezza, al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno dell'area, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché la economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili».

22.500

LUSI, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, STRADIOTTO, VITALI
Respinto

Sostituire i commi da 1 a 7, con i seguenti:

«1. È istituita la Città metropolitana di Roma Capitale, quale ente territoriale autonomo, dotato di un proprio statuto nonché di poteri e di funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione e in conformità alle relative disposizioni attuative stabilite dalla presente legge.

2. La Città metropolitana di Roma Capitale subentra e succede alla provincia e al comune di Roma. Il territorio della Città metropolitana è costituito dal territorio del comune di Roma e dagli altri comuni della provincia di Roma, salvo che nel termine perentorio di centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi consigli, uno o più comuni confinanti con altra provincia decidano di aderire alla provincia medesima.

3. Alla Città metropolitana di Roma Capitale si applica la disciplina stabilita per le province dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, fatte salve le ulteriori disposizioni in materia previste dalla presente legge.

4. Analogamente, si applica la disciplina stabilita per i comuni dal citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fatte salve le ulteriori disposizioni in materia previste dalla presente legge.

5. La Città metropolitana di Roma Capitale nonché i comuni e i municipi che ricadono nel suo territorio ispirano la loro azione e i loro rapporti ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione.

6. Lo statuto della Città metropolitana disciplina gli organi di governo, gli istituti di partecipazione dei cittadini alle decisioni di competenza degli organi, ivi compreso il *referendum* abrogativo, consultivo e propositivo, l'iniziativa popolare di deliberazioni e l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale, con modalità che assicurino il pieno coinvolgimento delle singole comunità locali nelle decisioni di loro specifico interesse.

7. Lo statuto determina le modalità di partecipazione alla vita pubblica degli stranieri regolarmente residenti nel territorio della Città metropolitana.

8. La Città metropolitana di Roma Capitale è titolare delle funzioni proprie delle province, delle città metropolitane e di quelle ad essa conferite dalle leggi statali e regionali.

9. Sono attribuite alla Città metropolitana di Roma Capitale le funzioni comunali che, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza, richiedono un esercizio unitario a livello metropolitano.

10. Le funzioni amministrative di cui ai commi 1 e 2 sono disciplinate dalla Città metropolitana di Roma Capitale, a norma dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, con appositi regolamenti.

11. I comuni e i municipi che ricadono nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale svolgono tutte le funzioni amministrative proprie dei comuni e quelle a questi conferite dalle leggi statali e regionali, dalla Città metropolitana di Roma Capitale, salvo quelle espressamente conferite alla medesima Città metropolitana di Roma Capitale o da questa assunte in via sussidiaria e per adeguatezza, al fine di assicurarne un esercizio unitario.

12. Per la composizione, l'elezione, l'organizzazione e le attribuzioni degli organi dei comuni metropolitani e per lo *status* degli amministratori locali si applicano le disposizioni vigenti per i comuni di pari dimensione. La Città metropolitana di Roma Capitale, i comuni e i municipi che ricadono nel territorio della medesima Città metropolitana svolgono le rispettive funzioni secondo i principi di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, in modo che a un unico soggetto siano

attribuite le funzioni e i compiti connessi, strumentali e complementari. Nello svolgimento delle loro funzioni essi possono avvalersi delle modalità di coordinamento o delle forme associative previste dagli articoli 270, 271 e 272 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

13. Spettano in particolare alla Città metropolitana di Roma Capitale le funzioni amministrative di area vasta nelle seguenti materie:

- a) rapporti con gli organi dello Stato e della Repubblica;
- b) rapporti con la Santa Sede e con le istituzioni internazionali con sede in Roma;
- c) rapporti con le istituzioni dell'Unione europea;
- d) governo del territorio e pianificazione urbanistica generale ed attuativo, edilizia pubblica e privata;
- e) viabilità, mobilità e trasporti con particolare riferimento al trasporto pubblico ed ai servizi urbani di collegamento intercomunali;
- f) grandi infrastrutture;
- g) sicurezza e protezione civile;
- h) tutela e valorizzazione dei beni culturali, artistici e dell'ambiente;
- i) commercio, turismo e promozione dello sviluppo economico e dell'occupazione;
- l) servizi di area vasta e di coordinamento generale nei settori dell'assistenza sociale, dell'istruzione e della formazione;
- m) la pianificazione territoriale dei parchi ricadenti nel proprio territorio limitatamente ai casi in cui gli enti preposti non abbiano approvato i piani d'assetto da più di tre anni dalla loro istituzione.

14. Alla Città metropolitana di Roma Capitale è riconosciuta la più ampia autonomia statutaria e regolamentare nei limiti previsti dalla Costituzione e dalla presente legge.

15. Lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale disciplina le competenze degli organi di governo e stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione.

16. Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti ad individuare le funzioni di cui agli articoli precedenti, i raccordi istituzionali e le modalità di coordinamento delle funzioni attribuite alla Città metropolitana di Roma Capitale con quelle dell'amministrazione statale e regionale e a definire le modalità per il trasferimento delle relative risorse del personale e di mezzi nel rispetto dei principi del miglior svolgimento delle funzioni da parte della Città metropolitana di Roma Capitale e della garanzia del raccordo tra funzioni statali, regionali e funzioni svolte dalla Città metropolitana di Roma Capitale.

17. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 3, l'Assemblea capitolina e il Consiglio dei sindaci dell'area metropolitana approvano lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri. Qualora tale maggioranza qualificata non venga raggiunta la votazione è ripetuta in successive sedute consecutive da tenersi entro trenta giorni. Lo statuto risulta approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza semplice dei consiglieri.

18. I procedimenti amministrativi che riguardano le funzioni e i servizi di Roma Capitale si concludono in ogni caso con l'adozione del provvedimento finale da parte degli organi di Roma Capitale, secondo la disciplina regolamentare di cui al comma 17.

19. Con specifico decreto legislativo, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma Capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) specificazione delle funzioni di cui al comma 13 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;

b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica e delle funzioni di cui al comma 13.

20. Il decreto legislativo di cui al comma 19 assicura i accordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma Capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 13.

24. Il decreto legislativo di cui al comma 19, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

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

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

Conseguentemente, sostituire la rubrica dell'articolo con la seguente: «Individuazione delle funzioni della Città metropolitana di Roma Capitale».

24.508

VITALI, ADAMO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCO, INCOSTANTE, LUSI, STRADIOTTO

Respinto

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

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