

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 1117-A

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

Il testo delle Commissioni riunite

gennaio 2009
n. 90



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini _3789

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò _3435

S. Biancolatte _3659

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati _3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Chiara Micelli _3521

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 1117-A

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

Il testo delle Commissioni riunite

gennaio 2009

n. 90

a cura di: F. Marcelli, S. Biancolatte, M. Magrini

Classificazione Teseo: Finanza regionale. Legge delega.
Bilancio dello stato. Anno finanziario 2009. Sistema
tributario. Spesa pubblica. Finanza locale.

AVVERTENZA

Il presente *dossier* illustra il testo dell'A.S. n. 1117-A, di iniziativa del Governo, quale approvato dalle Commissioni riunite, 1^a, 5^a e 6^a in sede referente.

Si ricorda che in materia sono disponibili i seguenti *dossier*:

- Servizio Studi Senato - Disegno di legge A.S. n. 1117 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", n. 74, novembre 2008 (Schede di lettura sul testo originario del ddl);

- Servizio Studi Senato - Servizio Studi Camera. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, n. 66, novembre 2008 (Dossier);

- Servizio Studi Senato - Servizio Studi Camera. Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, n. 57, ottobre 2008 (Dossier);

- Servizio Studi Senato - Servizio Studi Camera. Temi di federalismo fiscale. I principi costituzionali (Nota breve n. 2);

- Servizio Bilancio Senato - A.S. 1117 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", n. 8, novembre 2008 (Elementi di documentazione);

- Servizio Bilancio Senato - Servizio Bilancio e Servizio Studi Camera. L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale, n. 3, novembre 2008 (Documentazione di finanza pubblica).

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	11
Articolo 1 <i>(Ambito d'intervento)</i>	
Scheda di lettura.....	13
Articolo 2 <i>(Oggetto e finalità)</i>	
Scheda di lettura.....	17
Articolo 3 <i>(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)</i>	
Scheda di lettura.....	37
Articolo 4 <i>(Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)</i>	
Scheda di lettura.....	41
Articolo 5 <i>(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)</i>	
Scheda di lettura.....	45
Articolo 6 <i>(Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)</i>	
Scheda di lettura.....	49
Articolo 7 <i>(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali)</i>	
Scheda di lettura.....	51
Articolo 8 <i>(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)</i>	
Scheda di lettura.....	57
Articolo 9 <i>(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)</i>	
Scheda di lettura.....	69
Articolo 10 <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)</i>	
Scheda di lettura.....	79

Articolo 11

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

Scheda di lettura..... 83

Articolo 12

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

Scheda di lettura..... 88

Articolo 13

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

Scheda di lettura..... 97

Articolo 14

(Finanziamento delle città metropolitane)

Scheda di lettura..... 105

Articolo 13 del testo originario

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

Scheda di lettura..... 111

Articolo 15

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

Scheda di lettura..... 115

Articolo 16

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

Scheda di lettura..... 119

Articolo 17

(Patto di convergenza)

Scheda di lettura..... 125

Articolo 18

(Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e Regioni)

Scheda di lettura..... 129

Articolo 19

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)

Scheda di lettura..... 131

Articolo 20

(Norme transitorie per gli enti locali)

Scheda di lettura..... 135

Articolo 21

(Perequazione infrastrutturale)

Scheda di lettura..... 145

Articolo 22

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

Scheda di lettura..... 151

Articolo 23

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

Scheda di lettura..... 163

Articolo 24

(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)

Scheda di lettura..... 165

Articolo 25

(Salvaguardia finanziaria)

Scheda di lettura..... 173

Articolo 26

(Abrogazioni)

Scheda di lettura..... 177

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Ambito d'intervento)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 14, 21 e 24.

L'articolo 1, oggetto di alcune modificazioni durante l'esame in sede referente, esplicita l'ambito di intervento del ddl in esame (v. rubrica).

Il **primo periodo** del **comma 1** chiarisce, in particolare, che l'intervento legislativo ha ad oggetto l'attuazione all'articolo 119 della Costituzione, in materia di federalismo fiscale.

L'assicurazione dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e il rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale sono menzionati come tratti caratterizzanti dell'intervento. Gli obiettivi del provvedimento attuativo sono, in particolare: la graduale sostituzione del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo; la "massima" responsabilizzazione dei medesimi livelli di governo; l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

Per 'spesa storica' si intende il criterio-base dell'attuale sistema di finanza derivata, in virtù del quale ogni ente territoriale riceve finanziamenti parametrati sulla spesa in precedenza sostenuta. Tale criterio, secondo il Governo, va superato in quanto premia gli enti meno efficienti a scapito di quelli più virtuosi (così la relazione illustrativa).

Il **secondo periodo** del comma dettaglia i contenuti normativi del ddl in esame, il quale reca disposizioni volte a:

- stabilire – in via “esclusiva”, come specifica il testo - i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (v. art. 119, co. secondo, Cost.);

Sembra che il legislatore intenda fare del testo in esame – e dei decreti legislativi che seguiranno - l'unico referente normativo in tema di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La disposizione non ha però la forza di vincolare il futuro legislatore ordinario, il quale potrebbe introdurre nuovi principi fondamentali anche in altre sedi legislative. Il ' principio di esclusività' potrebbe essere inteso, per altro verso, come vincolo per l'interprete, al quale sarebbe precluso di desumere ulteriori principi fondamentali dalla legislazione pre-vigente.

- disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo previsto per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, co. terzo, Cost.);
- disciplinare l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati enti territoriali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della

- persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, co. quinto, Cost.);
- disciplinare i **principi generali** per l'attribuzione di un patrimonio proprio agli enti territoriali (art. 119, co. sesto, Cost.);
 - disciplinare il finanziamento di Roma Capitale (v. anche art. 114, co. terzo, Cost.).

Il testo originario dell'articolo non limitava espressamente l'intervento legislativo statale - in materia di attribuzione del patrimonio proprio agli enti territoriali - alla determinazione dei principi generali. La delimitazione *de qua* è stata **introdotta durante l'esame in sede referente**, in ossequio al disposto dell'articolo 119, co. sesto Cost. (ma v. comunque l'art. 16 nella prima stesura del ddl, ove già era contenuto un riferimento ai principi generali).

Durante l'esame in sede referente è stato inoltre introdotto il comma 2.

Quest'ultimo è volto a individuare le disposizioni applicabili alle Regioni e alle Province ad autonomia speciale: si tratta degli articoli 14, 22 e 25 del ddl (v. *infra* le relative schede di lettura).

In virtù del comma in esame è pertanto applicabile alle autonomie speciali – in conformità con la normativa statutaria – solo la disciplina posta dal testo in tema di: finanziamento delle Città metropolitane; perequazione infrastrutturale; coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Articolo 2 (Oggetto e finalità)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

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

(V., in identica formulazione, la lettera r) del presente comma).

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

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli **5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25 e 26**, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia **di entrata e di spesa e maggiore** responsabilizzazione **amministrativa, finanziaria e contabile** di tutti i livelli di governo;

b) **lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti**

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

**dall'Unione europea e dai trattati
internazionali;**

*(V., in analogia formulazione, le lettere
q) e t) del presente comma).*

**c) razionalità e coerenza dei singoli
tributi e del sistema tributario nel suo
complesso; semplificazione del
sistema tributario, riduzione degli
adempimenti a carico dei
contribuenti, trasparenza del
prelievo, efficienza
nell'amministrazione dei tributi;
rispetto dei principi sanciti dallo
statuto dei diritti del contribuente di
cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;**

*(V., in analogia formulazione, la lettera
q) del presente comma).*

**d) coinvolgimento dei diversi livelli
istituzionali nell'attività di contrasto
all'evasione e all'elusione fiscale;**

*b) attribuzione di risorse autonome alle
regioni e agli enti locali, in relazione
alle rispettive competenze, secondo il
principio di territorialità e nel rispetto
dei principi di sussidiarietà,
differenziazione ed adeguatezza di cui
all'articolo 118 della Costituzione;*

**e) attribuzione di risorse autonome ai
comuni, alle province, alle Città
metropolitane e alle regioni, in
relazione alle rispettive competenze,
secondo il principio di territorialità e nel
rispetto del principio di solidarietà e
dei principi di sussidiarietà,
differenziazione ed adeguatezza di cui
all'articolo 118 della Costituzione; le
risorse derivanti dai tributi e dalle
entrate proprie di regioni ed enti
locali, dalle partecipazioni al
gettito di tributi erariali e dal fondo
perequativo consentono di finanziare
integralmente il normale esercizio
delle funzioni pubbliche attribuite;**

**f) determinazione del costo e del
fabbisogno *standard* quale costo o
fabbisogno obiettivo che,
valorizzando l'efficienza e l'efficacia,
e tenendo conto anche del rapporto**

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni;

g) adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, Città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;

h) individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, Città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle Città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita;

i) coerenza con i principi di cui all'articolo 53 della Costituzione;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

l)identica;

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

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

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

m)identica;

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

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

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

o)identica;

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

p)identica;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1) istituire tributi regionali e locali;

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

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

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

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

m) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del

q) *identica*;

r) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 5;

s) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità **efficienti** di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo; **previsione che i tributi erariali compartecipati siano integralmente contabilizzati nel bilancio dello Stato**;

t) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;

l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, **assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;**

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

u) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione; **previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 17 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie, fino all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;**

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

v) previsione che le sanzioni di cui alla lettera u) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera h);

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

z) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di **insiemi** di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, **con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;**

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

aa) identica;

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

(Collocata, in analogia formulazione, nelle lettere c) e d) del presente comma).

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

(Collocata, in identica formulazione, nella lettera b) del presente comma).

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

bb) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b);

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

(Collocata, in identica formulazione, nella lettera c) del presente comma).

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

cc) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e Città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

v) definizione di una disciplina dei

dd) identica;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

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

aa) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

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

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica

ee) territorialità dei tributi regionali e locali e dei gettiti delle compartecipazioni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;

ff) identica;

gg) identica;

hh) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

amministrazione e l'innovazione e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati.

amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sono trasmessi **alle Camere** perché su di essi sia espresso il parere **della Commissione di cui all'articolo 3** e delle Commissioni parlamentari competenti **per le conseguenze di carattere finanziario**, entro **sessanta** giorni dalla trasmissione.

4. Decorso il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione di cui all'articolo 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per l'espressione di un nuovo parere da parte della Commissione di cui all'articolo 3. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

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

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

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

7. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e **con la** procedura di cui **ai** commi 3 e 4.

I **commi 1, 3 e 4** dell'articolo in esame, nel conferire delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119 Cost. prevedono che i decreti legislativi attuativi 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 e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con gli altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti), entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo in esame (ma sul termine v. anche *infra*). I decreti vanno adottati *previa intesa* in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli schemi di provvedimento: 1. alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari; 2. **alla apposita Commissione bicamerale istituita dall'articolo 3 del ddl (v. *infra*)**. Gli organismi parlamentari sono

chiamati a esprimersi **entro 60 giorni** dalla trasmissione dei testi. **Decorso il termine senza che la Commissione bicamerale si sia pronunciata**, i decreti possono essere comunque emanati.

Si segnala che la disposizione sembra prevedere la possibilità di superare solo l'inerzia della Commissione bicamerale, non anche quella delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

Quanto alla previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata (norma già presente nel testo iniziale), essa sembra lasciare all'interprete la questione circa il carattere 'forte' o debole' dell'accordo richiesto. Carattere che tuttavia non è privo di refluenze sulla possibilità del Governo di esercitare la delega legislativa, conferita ex art. 76 Cost., anche in assenza di un tempestivo accordo.

Si ricorda che, nell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, le intese possono essere considerate "forti" o "deboli", a seconda che la loro sussistenza condizioni o meno l'adozione finale dell'atto.

Nel **comma 4** è stato inoltre introdotto il **meccanismo del cd. 'doppio parere'**: se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi 'alle Camere' con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per l'espressione di un nuovo parere da parte della Commissione bicamerale. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

Si osserva che l'eventuale 'secondo parere' sembra formulabile solo da parte della Commissione bicamerale, mentre l'inosservanza che dà origine alla nuova fase consultiva potrebbe essere relativa al precedente parere di una delle Commissioni parlamentari competenti sui profili finanziari: appare suscettibile di approfondimento se si tratti di una asimmetria voluta ovvero di un problema di coordinamento legato alla riformulazione del testo (v. appresso).

Un ulteriore problema di coordinamento, con riguardo al 'secondo parere', è evidenziato più avanti, nella scheda relativa all'articolo 3.

Va considerato che la disciplina procedurale sopra descritta - che nel testo licenziato dalle Commissioni è contenuta nei commi 1, 3 e 4 - è stata **oggetto di dibattito e modificazioni durante l'esame in sede referente** (v. sopra le parti evidenziate). In particolare, il testo originario non prevedeva l'istituzione di un apposito organismo bicamerale, ma demandava i pareri sugli schemi di decreti attuativi alle competenti Commissioni parlamentari; inoltre, non era prevista una fase consultiva ulteriore ed eventuale (il cd. 'secondo parere').

Il **comma 5** dispone che il Governo assicuri, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione **dei costi** e dei fabbisogni *standard*.

Il comma in esame prefigura così una forma di collaborazione fra Governo e enti territoriali già nella fase di stesura dei testi ("predisposizione"), la quale si aggiunge alla modalità collaborativa, per certi versi più consueta, rappresentata dalla sottoposizione degli schemi di decreto alla Conferenza unificata (v. co. 3).

Il comma 6, introdotto dalle Commissioni con *ratio* acceleratoria, richiede che almeno uno dei decreti legislativi attuativi sia adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del ddl.

Pertanto, con tecnica normativa peculiare, si prevede per l'esercizio della delega un termine generale di 24 mesi (co. 1), condizionato all'adozione di un primo decreto entro un termine più breve pari 12 mesi.

Nell'ambito del comma in esame si stabilisce anche che il Governo debba trasmettere alle Camere, in allegato al primo schema di provvedimento, una relazione concernente: 1. il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali; 2. 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.

Il comma 7 prevede che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi 'di prima attuazione', possano essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della disciplina procedurale già illustrata.

Passando a illustrare la disciplina sostanziale di delega, viene innanzitutto precisato dal testo che l'attuazione dell'art. 119 Cost. persegue il fine di assicurare - attraverso la definizione dei principi **fondamentali** del coordinamento della finanza pubblica **e del sistema tributario** e la definizione della perequazione - l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (**comma 1, come riformulato** dalle Commissioni).

Sono le varie lettere del **comma 2** a enunciare i principi e criteri direttivi di portata generale a cui i decreti legislativi (sia quelli di prima attuazione, sia quelli integrativi/correttivi) dovranno conformarsi.

Va peraltro considerato che i principi generali enumerati dal **comma 2**, di seguito illustrati, si aggiungono a quelli più specifici, indicati nei singoli articoli successivi con riguardo ai diversi profili di attuazione dell'119 della Costituzione.

In particolare:

alla **lettera a)** (come **riformulata**), si chiede di realizzare l'autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo, in uno con la loro **maggiore** responsabilizzazione **amministrativa**, finanziaria e **contabile**;

Si ricorda che alle regioni ed agli enti locali è riconosciuta (art. 119 Cost.) autonomia di entrata e di spesa, che si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri e da partecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto il gettito riferibile ai rispettivi territori. Tali risorse, integrate da un fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale, devono rivelarsi sufficienti a finanziare integralmente le funzioni degli enti in questione (art. 119, quarto comma, Cost.). Hanno invece natura aggiuntiva le risorse che lo Stato può destinare a regioni ed Enti locali per favorire lo sviluppo ed il riequilibrio economico e sociale e comunque per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.).

alla lettera **b)**, **introdotta dalle Commissioni** (ma v., nel testo originario, la lettera *r*)), si domanda un sistema fondato sulla lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e sul concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

alla **lettera c)**, **introdotta dalle Commissioni**, si chiede: razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente;

La lettera c) compatta in un'unica disposizione principi e criteri in parte già presenti nell'originario articolo 2 (v. ad es. lett. q) e t) del testo iniziale).

Va evidenziato che l'inclusione dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente tra i principi e criteri direttivi della delega rende l'inosservanza di questi sanzionabile dalla Corte costituzionale, in quanto essi assumono la configurazione di norme interposte ai fini dell'attuazione della delega e dell'eventuale scrutinio della Consulta.

alla **lettera d)**, **introdotta dalle Commissioni**, si prescrive il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (v., nel testo originario, la lett. *q*));

alla **lettera e)** – già lettera *b*) del testo iniziale – si domanda che l'attribuzione di risorse autonome agli enti territoriali sia effettuata in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del **principio di solidarietà** e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; **si precisa altresì che le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di Regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo debbono consentire di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;**

Tra gli interventi sostanziali delle Commissioni vi è il riferimento esplicito al principio di solidarietà, che appare volto tra l'altro a garantire l'attuazione dell'articolo 2 della Costituzione. Anche la garanzia di finanziamento integrale delle funzioni è frutto del dibattito e delle modificazioni apportate durante l'esame in sede referente.

La garanzia di finanziamento integrale è rapportata ad un esercizio 'normale' delle funzioni pubbliche. Il principio di delega in esame sembra, sul punto, suscettibile di ulteriore precisazione.

Può essere utile ricordare che all'esercizio 'normale' delle funzioni fa riferimento l'art. 119, co. quinto, Cost., in relazione agli interventi speciali e alle risorse aggiuntive che lo Stato può destinare a determinati enti territoriali¹.

alla **lettera f), introdotta dalle Commissioni**, si introduce la nozione di costo e fabbisogno *standard*: si tratta del costo o fabbisogno obiettivo che - valorizzando l'efficienza e l'efficacia, e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti - costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali (*non sono qui citate le amministrazioni statali*) nell'esercizio delle rispettive funzioni;

alle lettere **g) e h), introdotte dalle Commissioni**, si prefigura l'adozione da parte di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni - per le proprie politiche di bilancio - di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita; si domanda inoltre: 1. l'individuazione di principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici, previamente 'concordati' in sede di Conferenza unificata e coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato, **il cui mancato rispetto, in base alla successiva lettera v), è sanzionabile dallo Stato**; 2. che le modalità di registrazione delle poste di bilancio degli enti territoriali consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita;

alla **lettera i), introdotta dalle Commissioni**, si ribadisce la necessità - *ovviamente già immanente al sistema* - di attuare la delega in maniera coerente coi principi costituzionali della capacità contributiva e della progressività (art. 53 Cost.);

alla **lettera l)**, si richiede il superamento del sistema imperniato sulla spesa storica, attraverso: (1) la determinazione del fabbisogno *standard* per il

¹ La citata disposizione costituzionale così recita: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *m*) e delle funzioni fondamentali di cui alla lettera *p*); e (2) la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;

Si torna qui a prefigurare il passaggio, evidenziato in sede di relazione illustrativa e dall'art.1 del testo in esame (v. sopra), dalla spesa storica (risorse a favore degli enti decentrati tarati sui livelli attuali di spesa da questi realizzata) alla spesa standardizzata (risorse a favore degli enti decentrati tarate su quella componente di spesa giustificata da fattori strutturali e oggettivi di bisogno, i fabbisogni *standard* appunto, e non su quella determinata anche da eventuali inefficienze delle singole amministrazioni).

alla **lettera m)**, si domanda il rispetto del riparto di competenze legislative fissato dalla Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica e di sistema tributario;

Il principio di delega in esame appare volto a richiamare l'attenzione del legislatore delegato sui limiti costituzionali - immanenti al sistema, a prescindere dalla norma in esame - della potestà legislativa statale. Quest'ultima, come noto, nella materia de qua è limitata alla determinazione dei principi fondamentali.

alla **lettera n)** si chiede l'esclusione della doppia imposizione, ovvero di una seconda imposizione basata sul medesimo presupposto di altra precedente, eccezion fatta per le addizionali previste da legge statale o **regionale**;

La previsione espressa, in questa sede, delle addizionali regionali è il frutto di una modifica approvata dalle Commissioni.

alla **lettera o)**, si chiede la 'tendenziale' correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;

Tale principio implica che debba sussistere, di regola, un legame tra il prelievo fiscale e il beneficio fornito ai cittadini dall'ente che percepisce il gettito. In altre parole è un principio diretto a garantire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa. Ovvero, in termini tributari, che si realizzi una tendenziale equivalenza tra "cosa tassata" e "cosa amministrata".

Il principio di correlazione è contemplato anche dalla lettera d) dell'articolo 8, in tema di individuazione dei tributi regionali coi quali finanziare le spese per prestazioni 'essenziali'. In quella sede non compare il riferimento al carattere 'tendenziale' della correlazione.

alle **lettere p)** ed **q)**, si chiede che, nel rispetto del divieto di doppia imposizione, l'autonomia impositiva delle regioni si espliciti nella possibilità di istituire tributi propri regionali e tributi locali, per questi ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare; si chiede altresì che detta autonomia impositiva possa istituire a favore

degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

alla **lettera r)** si esclude che possano essere consentiti interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo, eccezion fatta per lo Stato, i cui interventi sui tributi di altri enti territoriali devono però prevedere la contestuale adozione di misure di carattere integralmente compensativo;

La disposizione da ultimo citata sembra poter formare oggetto di riflessione quanto al coordinamento col disposto della lettera n), che prevede ora espressamente la possibilità di addizionali regionali (v. sopra).

alla **lettera s)** (come **riformulata**), si chiede l'introduzione di strumenti che assicurino modalità **efficienti di** accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo, nonché la **previsione che i tributi erariali compartecipati siano integralmente contabilizzati nel bilancio dello Stato**;

alla **lettera t)** si prefigura l'accesso diretto dei titolari del tributo alle anagrafi utili alle attività di gestione tributaria, con la precisazione – **introdotta durante l'esame in sede referente** – che non sono consentite deroghe della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;

alla **lettera u)**, si pone il principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica, oltre a richiedersi la previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari o conseguenti alla mancata garanzia dei livelli essenziali (art. 117, 2° comma, lett. *m*) Cost.) o connessi al mancato esercizio delle funzioni fondamentali (art. 117, 2° comma, lett. *p*) Cost.); alla prefigurazione del citato meccanismo sanzionatorio, **le Commissioni hanno aggiunto la necessità che siano previste specifiche modalità** attraverso cui il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza (v. *infra*, art. 18) abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie, fino all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria.

La modifica introdotta dalla Commissione sembra aver inserito nella lettera in esame (già lettera n)) una norma in parte innovativa (potere sostitutivo), in parte ripetitiva rispetto al testo iniziale (potere sanzionatorio). Potrebbe valutarsi

l'opportunità in un intervento di coordinamento volto a prevenire eventuali problemi interpretativi, anche con riferimento ai presupposti dell'attivazione dei poteri sanzionatori/sostitutivi dello Stato.

alle **lettere z) e aa)** (della lettera v) si è già detto), sono posti principi di flessibilità e di manovrabilità fiscale, da osservare nella definizione della fiscalità degli enti territoriali; con la precisazione – **introdotta dalle Commissioni alla lettera z)** - che l'applicazione di siffatti principi debba determinare, rispetto a ciascun livello di governo, un '*adeguato*' grado di autonomia di entrata;

Il principio di flessibilità è menzionato anche dal successivo art. 12 del ddl, in materia di tributi degli enti locali (v. *infra*).

alla **lettera bb)** (già lettera s), nel testo iniziale), si chiede il rispetto dei principi di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa;

alla **lettera cc)** (già lett. u)), si prefigura una riduzione dell'imposizione fiscale statale, **corrispondente**, nella misura, alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali **calcolata ad aliquota standard**; nonché una corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; si prevede inoltre, dopo apposita **intervento delle Commissioni**, l'eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e Città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione (interventi 'speciali');

Il testo, nella versione iniziale, utilizzava il concetto di 'adeguata riduzione' della pressione fiscale statale, che le Commissioni hanno sostituito con quello, ritenuto più stringente, di riduzione 'in misura corrispondente'.

alla **lettera dd)** (già lettera v)) si chiede la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire 'anche' una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

Il concetto di sussidiarietà orizzontale è ora costituzionalizzato dall'articolo 118, ult. comma della Costituzione, a mente del quale gli enti costitutivi della Repubblica devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, in forma singola o associata, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

In base al tenore testuale della norma non appare evidente il tipo di collegamento che il legislatore intende prefigurare fra definizione del sistema tributario locale e favor per l'iniziativa dei cittadini.

alla **lettera ee)** (che così riformula la *ex* lettera z)) si pone il principio di territorialità: **1. dei tributi regionali; 2. dei tributi locali; 3. dei gettiti delle partecipazioni (in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione); nella versione iniziale il testo faceva invece riferimento ai**

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

L'articolo 119 della Costituzione, qui richiamato, riferisce il principio di territorialità unicamente alle compartecipazioni degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali (v. comma secondo, secondo periodo). Non appare di immediata evidenza il significato della sottolineatura relativa alla territorialità dei tributi regionali e locali.

alla **lettera ff)** (già lettera aa)) si pone il principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali e si chiede, inoltre, la previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

Nella parte in cui prefigura innovazioni alla disciplina della contrattazione collettiva, la lettera sembrerebbe introdurre un oggetto di delega ulteriore, senza peraltro corredarlo di specifici principi e criteri direttivi.

alla **lettera gg)** (già lettera bb)) si pone il principio di certezza delle risorse e di tendenziale stabilità del quadro di finanziamento, sempre coerentemente alle funzioni attribuite;

alla **lettera hh)**, **introdotta dalle Commissioni**, si richiede l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa.

Anche in questo caso sembra suscettibile di approfondimento il carattere della norma, potendo essa apparire come nuovo oggetto di delega, piuttosto che come principio direttivo in senso stretto, relativo all'attuazione dell'art. 119 Cost. (ma v. anche comma V dell'art. 119, al quale potrebbe in ipotesi essere ricondotta la lettera in esame).

Articolo 3

(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la rispettiva proporzione. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due vicepresidenti e due segretari, che formano l'ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'ufficio di presidenza.

2. La Commissione assicura il raccordo con le regioni, le Città metropolitane, le province e i comuni, avvalendosi a tal fine della consultazione di un Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Esso è composto da dodici membri di cui sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

comuni.

3. La Commissione:

a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2;

b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5.

4. La Commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Con la proroga del termine per l'espressione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega.

5. La Commissione è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20.

L'articolo 3 è stato introdotto durante l'esame in sede referente. Esso istituisce una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'articolo va letto congiuntamente all'art. 2, commi 3 e seguenti - *cfr.* - dove è disciplinata la fase consultiva del procedimento di normazione delegata.

La Commissione - **ai sensi del comma 1** - è composta da quindici senatori nominati dal Presidente del Senato e da quindici deputati nominati dal Presidente della Camera, in entrambi i casi su designazione dei gruppi parlamentari ed in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari.

La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due Vicepresidenti e due Segretari, che formano l'Ufficio di Presidenza, che è eletto nella prima seduta della Commissione che si tiene entro 20 giorni dalla nomina dei componenti.

I compiti della Commissione sono stabiliti dal **comma 3**. Nel precedente **comma 2**, peraltro, la norma istitutiva chiarisce che la Commissione assicura (che vale "deve assicurare") il raccordo con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni.

A tal fine lo stesso **comma 2** prevede che la Commissione si avvalga della consultazione di un Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali.

I rappresentanti sono dodici: sei in rappresentanza delle Regioni, due in rappresentanza delle Province, quattro in rappresentanza dei Comuni (non sono previsti espressamente rappresentanti delle Città metropolitane).

I componenti sono nominati non dalla Conferenza Unificata, ma dalla "componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali" nel suo ambito.

L'espressione - che appare atipica a livello di legislazione primaria - potrebbe essere riferita al ruolo dei rappresentanti di ciascun livello territoriale nella Conferenza che, in questo caso, effettuerebbe la nomina non in quanto unificata, ma attraverso le sue singole componenti.

La Conferenza unificata è anche parte dell'intesa di cui all'art. 2, comma 3, è ambito operativo della Commissione tecnica di cui all'art. 4 (comma 4) ed ambito istitutivo della Conferenza permanente di cui all'art. 5 (comma 1).

Il **comma 3**, come detto, attribuisce alla Commissione parlamentare due tipi di competenza:

a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 (articolo che - come detto - contiene più puntuale disciplina della procedura consultiva prevista: in particolare la Commissione in esame può essere chiamata a esprimere, eventualmente, un doppio parere - *cfr.*);

b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dal testo normativo qui in esame e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere, fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21 (momento che, ai sensi del **comma 5** determina lo scioglimento della Commissione).

Al fine della verifica sullo stato di attuazione la Commissione può ottenere tutte le informazioni necessarie, sia dalla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3) sia dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 4).

Ai sensi del **comma 4**, la Commissione può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di 20 giorni per l'adozione del 'parere', qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia e per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione.

L'art. 2 prevede invero due pareri, per i quali il termine è di 60 giorni nella prima fase e di 30 giorni nella seconda fase. La disposizione che autorizza il Governo ad adottare comunque in via definitiva i decreti in caso di decorso di trenta giorni (senza richiamo all'ipotesi di richiesta o concessione di proroga) potrebbe essere ritenuta tale da incidere sulla possibilità della proroga nella seconda fase consultiva.

Con la proroga del termine per l'adozione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per la delega.

Articolo 4

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione **tecnica** paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», composta **per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione. Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblies legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.** Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

finanziarie e tributarie, **promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi** e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

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

3.*Identico.*

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

4. **La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all'articolo 5 a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse.**

L'articolo 4, già articolo 3 del testo originario, è stato oggetto di alcune modificazioni durante l'esame in sede referente.

Il **comma 1** prevede l'istituzione di un organismo tecnico denominato *Commissione **tecnica** paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, che avrà, in primo luogo, il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per l'attuazione della delega in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali. L'organismo deve essere istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

È in tema di **composizione** che sono innanzitutto intervenute alcune modificazioni sostanziali.

Il testo originario prevedeva che l'organismo dovesse essere composto da un numero eguale di rappresentanti tecnici 'per ciascuno dei livelli di governo' contemplati dall'articolo 114 della Costituzione, con oneri a carico dei soggetti istituzionali rappresentati.

In base al testo approvato dalle Commissioni, l'organismo è così composto:

- per metà da rappresentanti tecnici dello Stato;
- per metà da rappresentanti tecnici degli enti territoriali (individuati mediante richiamo dell'art. 114, co. II, Cost.).

La locuzione 'rappresentanti tecnici' appare suscettibile di interpretazioni non univoche.

Nel testo iniziale era previsto un numero eguale di rappresentanti per ciascun livello di governo.

Il testo-A conferisce pertanto uno spazio relativamente maggiore ai rappresentanti tecnici dello Stato; gli oneri rimangono a carico dei soggetti istituzionali rappresentati.

Il comma in esame, **come modificato in sede referente**, contempla la partecipazione alle riunioni di un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e di uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti; nonché di un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Pertanto, i rappresentanti tecnici dei due rami e quello delle assemblee legislative regionali e provinciali non sono componenti dell'organismo, ma soggetti legittimati a 'partecipare alle riunioni' dello stesso, con una ampiezza di funzioni che non appare definita in dettaglio.

Anche in questo caso, gli oneri sono a carico dei soggetti istituzionali rappresentati.

Il **comma 2** elenca i compiti della Commissione, che sarà chiamata a: (1) operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, sulla base degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali; (2) **promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi**; (3) svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Il **comma 3** demanda la definizione della tempistica e della disciplina procedurale dei lavori dell'organismo ad un'autonoma determinazione della stessa Commissione.

Il **comma 4, nel testo originario**, recava una clausola 'di estinzione' dell'organismo, che era destinato ad operare per un tempo limitato: fino al completamento dell'attuazione della delega.

Le Commissioni hanno adottato una **rielaborazione** in base alla quale l'organismo *de quo* svolgerà, nell'ambito della Conferenza unificata, le funzioni di segreteria tecnica della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, istituita dal successivo articolo 5 del ddl in esame (v. appresso la relativa scheda di lettura); dovrà inoltre trasmettere informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse.

Articolo 5

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

1. **Fino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione**, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali **di governo**, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) *identica*;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo **dei fondi perequativi** secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

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

c) la Conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 15;

d) la Conferenza assicura la verifica **periodica** del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo **10**, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo **e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte**, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

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

e) *identica*;

f) la Conferenza si avvale della Commissione di cui all'articolo 4 quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

degli obiettivi di servizio;

g) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni *standard* e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

2. Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.

L'articolo 5 – già articolo 4 del testo originario – è stato **oggetto di diverse modificazioni durante l'esame delle Commissioni.**

Il **comma 1** prevede, ad opera dei decreti legislativi di cui all'art. 2, l'istituzione della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, composta, nell'ambito della Conferenza Unificata, dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali **di governo** e destinata a fungere da organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica.

In questo caso il testo, in tema di composizione, fa riferimento ai diversi livelli istituzionali 'di governo' (v. sopra, all'art. 4, la diversa formulazione in quella sede utilizzata).

La specificazione che si tratta di livelli di potere esecutivo è stata introdotta durante l'esame delle Commissioni.

Il comma prevede anche, **a seguito di una modificazione introdotta in sede referente**, che l'organismo *de quo* – ancorché definito '*stabile*' – sia istituito sino alla revisione delle norme costituzionali che riguardano il Parlamento.

Tale innovazione appare intesa a prefigurare la riforma del bicameralismo e l'istituzione di una camera rappresentativa delle autonomie, istituita la quale dovrebbe venir meno la Conferenza.

Pertanto la Conferenza, sebbene organismo composto da livelli istituzionali 'di governo', sembra essere prevista come ente deputato a svolgere, temporaneamente, alcune funzioni ascrivibili alla futura camera rappresentativa delle autonomie.

Alla Conferenza permanente vanno attribuiti, secondo gli indirizzi del legislatore delegante (**lettere da a) a g)**), una pluralità di compiti, riconducibili alle seguenti grandi aree: (1) obiettivi di finanza pubblica, rispetto ai quali l'organo avrà funzioni di definizione, di controllo, di proposta; (2) **fondi perequativi**, rispetto ai quali spetteranno all'organo funzioni di proposta dei criteri per la corretta utilizzazione e di successiva verifica; (3) **interventi speciali ex art. 119, comma V², rispetto ai quali l'organo avrà funzioni di controllo sull'uso dei fondi**; (4) nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali e relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo, rispetto ai quali l'organo avrà funzioni di verifica - **anche dell'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo** - e di proposta; (5) dati e basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali, in relazione ai quali spetterà all'organo una verifica di congruità; (6) **realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard e promozione della conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, rispetto ai quali spetteranno compiti di verifica periodica.**

Va considerato che in sede referente è stato introdotto nel testo l'articolo 17, che prevede il 'patto di convergenza', ossia 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 (v. appresso più diffusamente).

In sede referente è stata inserita anche la previsione (**lettera f)**) che la Conferenza si avvale della *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie. Tale norma va letta congiuntamente all'articolo 4, come riformulato dalle Commissioni (v. sopra). E' prevista altresì, a tali fini, l'istituzione di una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni *standard* e gli obiettivi di servizio, nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Il comma 2, inserito anch'esso dalle Commissioni, dispone che tutte le determinazioni della Conferenza siano trasmesse alle Camere.

² Si tratta degli interventi speciali statali volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali.

Articolo 6

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. All'articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali».

L'articolo 6 – introdotto durante l'esame in sede referente – attribuisce un nuovo compito alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

Tale nuova attribuzione pare da collocare, a livello sistematico, nel quadro della nuova fiscalità degli enti territoriali prefigurata dal ddl in esame.

In particolare, attraverso una novella all'articolo 2, primo comma, della legge istitutiva (L. 27 marzo 1976, n. 60) si prevede che alla Commissione spetti anche il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali.

Articolo 7

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

1. *Identico:*

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

a) *identica;*

b) per tributi delle regioni si intendono:

b) *identica;*

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

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

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

c) per una parte **rilevante** dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi

c) per una parte dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;

incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, **nel rispetto della normativa comunitaria. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi, la coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste l'aliquota riservata e la coerenza con il principio di semplificazione e con l'esigenza di standardizzazione necessaria per il corretto funzionamento della perequazione;**

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

d)identico:

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

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; **per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;**

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

2)identico;

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

3)identico;

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

4)identico;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

5)*identico*;

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

e)*identica*.

L'**articolo 7**, già articolo 5 del testo originario, detta i principi e i criteri direttivi cui dovranno conformarsi i decreti legislativi in materia di fiscalità regionale.

La disposizione è stata oggetto di **diverse modifiche durante l'esame in sede referente**.

La **lettera a)** fissa il principio che le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito erariale, tali da consentire il finanziamento delle funzioni nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa.

Si ricorda che, in base all'art. 119, co. quarto, Cost. le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie, dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo, devono consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La **lettera b)** reca il catalogo dei tributi regionali.

I tributi regionali sono classificati in:

1. tributi propri derivati, i quali si caratterizzano per essere istituiti e disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni;
2. aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali;
3. tributi propri, istituiti dalle regioni in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale (cfr sopra, all'art. 2, il divieto di doppia imposizione).

Si ricorda che l'art. 119 della Costituzione, secondo comma, chiarisce che le autonomie territoriali stabiliscono ed applicano "tributi propri", alle condizioni ivi

previste, e dispongono della compartecipazione al gettito di “tributi erariali”, riferibili al loro territorio.

La disciplina del sistema tributario statale, nella quale possono farsi rientrare i tributi “erariali”, rientra nella esclusiva competenza dello Stato, secondo quanto previsto dall’art. 117, secondo comma, lettera *e*). I “tributi propri regionali” sono tali, nell’ottica del nuovo art. 119 Cost., quando siano stabiliti dalle Regioni con propria legge. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che, in linea di massima, «non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale»; solo per quanto riguarda le limitate ipotesi di tributi propri regionali aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell’art. 117 Cost., anche in mancanza di un’apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino anche i principi dell’ordinamento tributario, ancorché solo “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. (v. sent. 102/2008).

Sui profili di rilievo costituzionale dei "tributi propri della Regione" e dei "tributi (erariali) devoluti" si rinvia, più ampiamente, al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pagg. 7-9 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Secondo la **lettera c)**, come **reformulata**, le regioni possono modificare, con propria legge, le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale, per ‘una parte’ dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate.

Il testo originario prevedeva che la potestà regionale di modificazione si esplicasse su una parte ‘rilevante’ dei tributi citati; le Commissioni hanno espunto il riferimento al concetto di rilevanza. *La riformulazione non sembra introdurre un livello di determinatezza superiore a quello del testo originario, sicché in sede di attuazione della delega tale profilo potrebbe essere oggetto di interpretazioni non univoche.*

Secondo la lettera in esame le regioni possono anche disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni (**non anche ‘speciali agevolazioni’**, come prevedeva il testo iniziale), **nel rispetto della normativa comunitaria**. Tutto ciò salvaguardando comunque gli elementi strutturali dei tributi, **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**.

La **lettera d)** prescrive che le modalità di ripartizione dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni a quelli erariali siano individuate in conformità al principio di territorialità; specificando poi tale principio, stabilisce che si deve tener conto:

- 1) del luogo di consumo per i tributi aventi quale presupposto i consumi, con la precisazione – **introdotta dalle Commissioni** – che per i servizi il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;
- 2) della localizzazione dei cespiti per i tributi basati sul patrimonio;
- 3) del luogo di prestazione del lavoro per i tributi basati sulla produzione;
- 4) della residenza del percettore per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;
- 5) delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed elusione fiscale.

Si ricorda che il principio di territorialità è posto dal ddl in esame anche tra i principi generali della delega (art. 2, lett. *ee*)), nonché a base dell'attribuzione di beni immobili agli enti territoriali (art. 19, lett. *b*)).

La **lettera e)** precisa, infine, che ai proventi dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni ai tributi erariali non possono essere imposti vincoli di destinazione.

L'assenza di vincolo di destinazione è prevista anche dal successivo art. 9, in tema di assegnazione delle quote del fondo perequativo; nonché dall'art. 11, in tema di gettito delle compartecipazioni spettanti agli enti locali.

Articolo 8

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

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

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

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

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a),

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

a)*identico:*

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

2)*identico;*

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo **15;**

b)*identica;*

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

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

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*; **per il trasporto pubblico locale l'attribuzione delle quote del fondo perequativo è subordinata al rispetto di un livello di servizio minimo, fissato a livello nazionale;**

d) *identica*;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera *a)*, numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo di cui all'articolo **9**;

***f)* tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni ai soli casi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa;**

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

g) *identica*;

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

***h)* definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a)*, numero 1), sono determinate al livello minimo **assoluto** sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera *b)*, in una **sola** regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo **9**;**

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a)*, numero 2), è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il

***i)* *identica*;**

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

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

l) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge **e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni.**

2. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 8 – già art. 6 del testo iniziale - classifica le competenze legislative regionali ed, in funzione della classificazione, prevede distinte modalità e quantità di finanziamento di tali competenze.

I due commi di cui si compone vincolano il legislatore delegato ad ulteriori limiti che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2: i limiti ulteriori attengono - come detto - alla natura delle competenze esercitate.

Finalità della disposizione è l'adeguamento delle regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni **spettanti** alle regioni (il testo originario si riferiva alle "funzioni svolte"), nonché al principio di autonomia **di entrata e di spesa** (come il testo pervenuto all'Aula corregge, conformemente al testo dell'art. 119 Cost., il riferimento al principio di autonomia tributaria).

Non è univocamente agevole cogliere le complete implicazioni del riferimento alle funzioni. Il rinvio a quelle " svolte" - operato dal testo originario - poteva apparire di tipo fattuale e dunque relativo alle funzioni effettivamente svolte in un determinato momento ma che il meccanismo fiscale è destinato a seguire (e quindi via via svolte); il riferimento alle funzioni "spettanti" si caratterizza per una tipologia formale, che non è tuttavia agevole sciogliere univocamente come funzioni spettanti secondo il novellato dettato costituzionale o funzioni spettanti in riferimento alla legislazione ordinaria vigente, che non è sempre a quello allineato. Anche con il testo modificato, tuttavia, il riferimento può leggersi in modo dinamico (funzioni via via spettanti sulla base della legislazione intervenuta), ma in tal caso potrebbe essere ritenuta meno evidente la ratio della modifica.

Può essere utile osservare, al riguardo, che il comma 2 che segue, contiene una articolazione, per la sola istruzione, di categorie di spese "comprese" - potrebbe essere ritenuto: senza necessaria esaustività - nel sistema di finanziamento in esame, individuate con riferimento alle funzioni esercitate ai sensi alla legislazione vigente.

Classificazione delle spese

In particolare, il governo dovrà classificare (**lettera a**) le spese a seconda del tipo di competenza regionale (sia concorrente che residuale/generale), in base ad una tripartizione (cui si aggiunge una quarta categoria: il trasporto pubblico - *cfr. infra*):

1. spese "essenziali";

Le spese del primo tipo ("essenziali") sono individuate con riferimento alla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che - come noto - assegna alla competenza esclusiva statale la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP³) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*".

³ I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sono spesso indicati anche con l'acronimo *LEP* (LEA per la sola assistenza sanitaria).

Il comma 2, aggiunto durante l'esame in sede referente, si riferisce al comma 1, lettera a), numero 1), qui in esame, nell'ambito del quale comprende le spese per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda quelle l'istruzione, le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio, nonché per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore del testo qui in esame.

Come anche nell'articolo 6 nel testo originario, la menzione diretta delle materie comprese tra quelle "essenziali" potrebbe non necessariamente implicare la loro esaustività: in altre parole non appare univocamente determinabile se le materie indicate (sanità e assistenza nel loro complesso, ed istruzione per la parte indicata) siano un contenuto minimo (ampliabile dal legislatore delegato) o l'esatto contenuto.

Pare restare di non univoca interpretazione l'inclusione anche dell'istruzione professionale nella materia istruzione. Alla luce della legge 28 marzo 2003, n.53 (c.d. Legge "Moratti"), che considera separatamente le materie (es. art.1, comma 1⁴) sembrerebbe esclusa la competenza (regionale) in tema di istruzione e formazione professionale, che - se fosse vera l'ipotesi - dovrebbe seguire altri percorsi di finanziamento.

Per il trasporto pubblico *cfr. infra.*

2. spese "non essenziali";

Le spese di questo tipo sono tutte, tranne quelle del primo e del terzo tipo.

3. spese "speciali" o cofinanziate dall'Unione europea (*cfr* art. 15).

Le spese del terzo tipo dovrebbero essere distinguibili non per oggetto, ma per fonte di finanziamento (contributi speciali, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali) e per essere speciali, cioè non dirette a tutte le territorialità, a differenza delle altre che dovrebbero essere dirette a tutte le Regioni.

⁴ Il cui testo riporta : "... il Governo è delegato ad adottare... uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale."

Il costo "standard"

La **lettera b)** indica al governo come quantificare le spese "essenziali" (e, quindi, il finanziamento): il riferimento è ai costi standard associati ai LEP fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

Il "*quantum*" della spesa "essenziale", sarà dunque determinato in base a due elementi:

1. la spesa essenziale è la spesa correlata al LEP che la legge statale garantisce (il governo dunque qui pare vincolato - per rinvio - alla normativa sui LEP);
2. la spesa è quella dei costi standard da associare ai LEP secondo canoni:
 - 2.1. di efficienza;
 - 2.2. di appropriatezza;
 - 2.3. validità su tutto il territorio nazionale.

Sulla nozione basilare di "costo standard" si rinvia anche alla scheda relativa all'art. 2. La relazione al d.d.l. afferma che il "costo standard" riflette il fabbisogno reale e non incorpora - a differenza della spesa storica - livelli di inefficienza.

La quantificazione del "costo standard" può essere considerata il primum movens, rispetto a gran parte della catena del finanziamento: esso quantifica la spesa per i LEP, che quantificano l'intervento perequativo. La quantificazione delle entrate viene fatta - ex lett. g) che segue - con riferimento ad "una regione".

Il trasporto pubblico

La **lettera c)** riguarda l'ammontare del finanziamento per la spesa per il trasporto pubblico, che va determinato tenendo conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale, oltre che dei costi standard.

Per il trasporto pubblico locale - è stato aggiunto nel corso dell'esame referente - l'attribuzione delle quote del fondo perequativo è subordinata al rispetto di un livello di servizio minimo, fissato a livello nazionale.

Il periodo così aggiunto condiziona l'attribuzione del fondo - una fattispecie che presenta carattere di novità nel testo della proposta - al rispetto di un livello (base ed unico per tutto il Paese) di copertura del servizio.

La conseguenza pare essere quella che la regione che non raggiunga i parametri di trasporto pubblico così fissati non vedrà integrate le risorse impiegate.

Prescrizioni sul finanziamento del trasporto pubblico locale sono contenute anche - dopo le modifiche apportate al testo in sede referente - nell'art. 9 (cfr.), a proposito della fase della perequazione.

Il finanziamento delle spese "essenziali"

I principi e criteri di cui alle **lettere d), e), f) e g)** riguardano il finanziamento delle spese delle prime due categorie sopra viste ("essenziali" e "non essenziali"), nonché la soppressione dei trasferimenti attualmente ad esse correlati.

Secondo la **lettera d)** il finanziamento delle spese - nelle predette condizioni - dovrà essere integrale, in ciascuna Regione, per la sola spesa "essenziale".

Il finanziamento integrale riguarda le spese essenziali valutate in termini di costi standard (lettera b), non a qualsivoglia ammontare (spesa effettiva).

Spese pur essenziali superiori al costo standard dovrebbero essere a carico delle Regioni con fonti di finanziamento diverse (verosimilmente entrate proprie in senso stretto) da quelle qui sotto considerate.

Per la spesa non "essenziale" non è prevista pari garanzia di integrale finanziamento dalla **lettera e)**.

Le spese essenziali sono finanziate (**lettera d)**) con il gettito, valutato ad aliquota ed a base imponibile uniformi:

4. di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione;
La disposizione non prevede espressamente cosa si intenda con "tributi regionali". Il fatto che siano valutati con aliquota e base imponibile uniforme potrebbe essere ritenuto non compatibile con i "tributi regionali" della specie "propri".

La relazione al d.d.l. chiarisce che il principio di correlazione lega prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa.

5. della riserva di aliquota sull'IRPEF (o dell'addizionale regionale all'IRPEF);
*Riserva di aliquota sull'IRPEF o addizionale regionale all'IRPEF sembrano poste in termini di disgiunzione ("o"), pur se non necessariamente alternative (l'addizionale regionale all'IRPEF è peraltro un'imposta chiave per la perequazione delle spese "non essenziali"- cfr. art. 9).
I due tipi di fonti di gettito potrebbero differire - tra l'altro - qualora si ritenesse che la prima riservi una quota dell'IRPEF esistente alle Regioni, mentre la seconda aggiunga all'IRPEF esistente una quota a beneficio delle*

Regioni: in tale ipotesi, nel primo caso il carico fiscale per i cittadini resterebbe tendenzialmente stabile, cambiando la distribuzione interna del gettito tra Stato e Regione, mentre nel secondo l'onere dei cittadini potrebbe aumentare all'aumento dell'addizionale regionale, fermo restando quello dello Stato.

Il d.d.l in esame prevede - all'art. 10, lett. b) n. 1 - la riduzione delle aliquote dei tributi erariali in corrispondenza dell'aumento dei tributi delle Regioni.

Addizionali, sovrimposte, compartecipazione al reddito e riserva di aliquota possono essere ritenute diverse modalità tecniche per la fruizione regionale dell'IRPEF.

6. della compartecipazione regionale all'IVA;

La compartecipazione all'IVA alimenta anche - ex art. 9 - il fondo perequativo.

Ciò farebbe ritenere che il meccanismo preveda un (eventuale) primo utilizzo di parte della compartecipazione IVA tale da colmare (insieme con i tributi regionali e con la quota IRPEF (riserva o addizionale) i LEP nella regione-obiettivo (o in più d'una: cfr. quanto segue), e poi un ulteriore utilizzo di una seconda parte della compartecipazione IVA in funzione di perequazione.

La lettera f), aggiunta durante l'esame in sede referente, sancisce la tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni ai soli casi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa (come nel caso della spesa collegata ai LEP).

Ai sensi della **lettera h)** le aliquote (di tributi e compartecipazioni) sono fissate al livello minimo **assoluto (come è stato specificato durante l'esame referente)** sufficiente almeno per finanziare pienamente il fabbisogno dei LEP (valutati ai costi standard) in **una sola Regione (e non più, come nel testo originario "almeno una", ipotesi che avrebbe potuto rendere possibile il finanziamento ulteriore per le altre Regioni più "virtuose" dell'ultima, tra quelle individuate).**

Se ci si dimensionerà al minimo previsto (è l'ipotesi più accreditata nel dibattito) in tutte le Regioni, meno una, il gettito fiscale non sarà sufficiente a coprire le spese "essenziali". Qui interverrà la perequazione: cfr. n.4.

7. di quote specifiche del fondo perequativo;

Al riguardo, la **lettera e)** impone altresì al Governo di finanziare i LEP nelle Regioni ove il gettito tributario non sia sufficiente, attraverso dette quote del fondo perequativo (che qui è indicato con richiamo all'articolo 9).

Se ne deduce che al Fondo perequativo dovrebbero partecipare tutte le Regioni, tranne quella il cui fabbisogno per i LEP sia già coperto da tributi e compartecipazioni. La perequazione - come già visto (lettera d) - interviene a copertura dell'intera spesa "essenziale" nella sua forma standard.

Importanti elementi sulle modalità di perequazione delle spese "essenziali" emergono dall'art. 9, lettera c).

La congruità del gettito tributario preso in considerazione al fine dell'intervento perequativo, è verificato periodicamente ex art. 10, comma 1, lett. d). V. anche l'art. 9, comma 1, lett. e) per quanto concerne la verifica tra preventivo e consuntivo del gettito stesso.

8. in via transitoria, dell'IRAP, ma solo fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

Il finanziamento delle spese "non essenziali"

Le spese "non essenziali" non sono valutate ai costi standard, come quelle "essenziali".

La relazione governativa si sofferma sul punto e chiarisce le ragioni per cui ciò è "sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato", con riferimento alla perequazione integrale, di cui godono le spese "essenziali" ma non quelle qui in esame, posto che per le spese "non essenziali" non sussistono analoghe "preoccupazioni di ordine politico e sociale".

L'importo delle spese "non essenziali" è dunque quello che effettivamente viene sostenuto dalle regioni. Esse sono finanziate - non integralmente - da:

1. il gettito dei tributi propri;
2. quote del fondo perequativo.

A differenza delle spese "essenziali", dunque, quelle non essenziali non godono di riserve e compartecipazioni a grandi tributi statali.

L'art. 20, comma 1, lett. d), fissa in un periodo transitorio di 5 anni la progressiva divergenza dal principio della spesa storica.

La **lettera i)** impone di sostituire i trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese "non essenziali" con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il valore dell'aliquota deve assicurare al complesso delle Regioni lo stesso importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

L'addizionale regionale all'IRPEF calcolata all'aliquota media di equilibrio è, tra l'altro, il tributo che finanzia la perequazione delle spese non essenziali (su cui cfr. art. 9).

Altri aspetti

La **lettera g)** dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese "essenziali" e "non essenziali".

La **lettera l)** chiede al Governo di dare adeguate forme di copertura finanziaria (coerenti con i principi della legge) agli oneri per le funzioni amministrative statali che dovessero essere trasferite alle Regioni (ex art. 118 Cost.).

Il testo aggiunto durante l'esame in sede referente richiama, a tal fine, le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131⁵, e successive modificazioni, che utilizzano accordi conclusi in sede di Conferenza unificata e recepiti da disegni di legge "collegati" alla manovra finanziaria per il conferimento di risorse, ma *solo "fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*.

L'articolo 7 richiamato prevede, nei commi fino al sesto, riguardando il settimo e l'ottavo funzioni di controllo della Corte dei Conti, che:

1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

2. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

3. Sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2, lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo principi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Acc. 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 2002. A tale fine si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono

⁵ Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.

4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.

5. Nell'adozione dei decreti, si tiene conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Tali decreti si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 2.

6. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

(...)

La disposizione - anche così modificata - non sembra includere anche la diversa (e per certi versi opposta) ipotesi di attrazione da parte dello Stato di funzioni amministrative altrimenti spettanti ad un livello inferiore, secondo lo schema della "sussidiarietà ascendente", noto anche per la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 che ha chiarito come le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata - e disciplinata - dallo Stato.

Del comma 2, aggiunto durante l'esame in sede referente, si è detto in precedenza, in questa stessa scheda (cfr.)

Articolo 9

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

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

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

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera i), per le spese di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) *identica;*

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

economico-territoriale;

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

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

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

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

e) è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei

c)identico:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera *a*), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 1 dell'articolo **8** e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

2)identico;

d)identica;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettere *d)* e *g)*, tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni;

tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo **8**, comma 1, lettere *d)* e ***h)***, tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni;

f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura;

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

*g) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera *a)*, numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:*

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

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera *i)*, supera il gettito medio nazionale per abitante, **non ricevono risorse dal** fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h)*, è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera *i)*, è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

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

3)*identico*;

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

h)identica.

L'articolo 9 - già art. 7 - riguarda la perequazione a favore delle Regioni.

La perequazione a favore degli enti locali è trattata nell'articolo 13.

Profili di perequazione concernenti le Autonomie speciali sono trattati nell'articolo 24.

L'art. 20, specie nelle lettere a) e b) (*cfr.*), prevede una fase di transizione e la gradualità del passaggio per l'applicazione dei criteri definiti - in tema di perequazione - *ex art. 9*.

Sui profili di rilievo costituzionale della perequazione si rinvia al dossier "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 13 e segg. (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Anche l'art. 9 consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato a ulteriori limiti che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

L'alimentazione della perequazione

Una prima modifica, introdotta dalle Commissioni all'alinea del comma, specifica che il fondo perequativo statale è **di carattere verticale**.

Dal dibattito presso le Commissioni è emersa la volontà del legislatore di ribadire, attraverso tale specificazione, il ruolo centrale dello Stato nell'attività perequativa⁶.

Infatti, nel modello di perequazione orizzontale, sono le singole regioni 'più ricche' a dover farsi carico di colmare le sperequazioni finanziarie, attraverso contributi diretti al fondo perequativo; nel modello verticale, invece, è lo Stato a garantire, dal centro, i finanziamenti volti alla perequazione, mediante l'assegnazione agli enti beneficiari di quote del fondo perequativo.

La **lettera a)** istituisce quindi un Fondo perequativo ("perequazione") a favore delle Regioni con minore capacità fiscale *pro-capite*.

L'art. 119, co. terzo, Cost. afferma che il fondo perequativo è destinato ai "territori con minor capacità fiscale per abitante". Il successivo comma 4 impone l'obbligo di integrale finanziamento delle funzioni (art. 119, co. quarto).

Sui profili di rilievo costituzionale della "capacità fiscale" si rinvia al *dossier "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale"*, ottobre 2008, pag. 15 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

La lettera d) impone di "tener conto" della capacità fiscale, nella distribuzione. Come si vedrà infra, la perequazione delle spese "non essenziali" si basa sulla minore capacità fiscale, mentre quella per le spese essenziali si basa su un calcolo differenziale tra tributi, aliquote e compartecipazioni dedicate e fabbisogno standard (che certamente risente anche della capacità fiscale).

Alla disposizione costituzionale relativa alla perequazione (art. 119, comma terzo) segue la disposizione costituzionale relativa all'obbligo di integrale finanziamento delle funzioni (art. 119, comma quarto).

Il Fondo perequativo è alimentato da:

⁶ Il relatore, nella seduta delle Commissioni riunite del 15 gennaio 2009, ha affermato che, contro ogni possibile dubbio interpretativo, è stata espressamente ribadita l'adozione di un modello di perequazione verticale dello Stato. Ciò a seguito di pressioni da più parti al fine di evitare l'esplicita evidenziazione dei contributi delle singole regioni al fondo perequativo.

1. il gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA (sempre con riguardo alle spese "essenziali");
la compartecipazione all'IVA è anche - ex art. 8 - parte del finanziamento "extra-perequativo" delle spese essenziali.
Ciò farebbe ritenere che il meccanismo preveda un primo utilizzo di parte della compartecipazione IVA tale da colmare (insieme con i tributi regionali e con la quota IRPEF (riserva o addizionale) i LEP nella regione-obiettivo (o in più d'una), e poi un ulteriore utilizzo di una seconda parte della compartecipazione IVA in funzione di perequazione.
2. una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF (per le spese "non essenziali").

Con riguardo all'alimentazione della perequazione per la parte che riguarda le spese "non essenziali", va ricordato che la lettera f) del testo in esame (cfr.) prevede che le quote del fondo perequativo, per questa parte, sono alimentate "da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni", diverse da quelle che ne beneficiano.

Criteri per la distribuzione della perequazione.

La perequazione, di entrambi i tipi di spesa, è assegnata senza vincolo di destinazione (**lettera a**)).

La **lettera b**) pone tre limiti all'azione perequativa che va a modificare le differenze territoriali:

1. che vi sia un'adequata riduzione delle differenze.

Se ne ricava un vincolo implicito al Governo a non perequare fino all'annullamento delle differenze territoriali. A parte il riferimento ad un'adequata riduzione delle differenze non sembrano emergere ulteriori regole quantitative esplicite sulla distribuzione della perequazione (su base proporzionale, direttamente, indirettamente crescente, decrescente).

2. che non si alteri l'ordine delle differenze territoriali:

La perequazione deve dunque lasciare immutata la graduatoria delle differenze territoriali.

Anche in questo caso non pare emergere un'indicazione di ordine quantitativo che guidi l'azione di modifica tra una posizione e l'altra della immutata graduatoria.

3. che non si impedisca la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

Il vincolo appare connotato in senso negativo: la perequazione non dovrà "congelare" le posizioni relative esistenti (non si tratta, dunque, in questa

sede, di promuovere l'evoluzione del quadro economico), pur se non pare agevole configurare precisamente le modalità di conformazione a questo principio/criterio.

La perequazione per le spese "essenziali"

Ai sensi della **lettera c)** la perequazione deve:

1. coprire la differenza tra:
 - 1.1. il fabbisogno delle spese "essenziali", calcolate ai costi standard (il rinvio è alla lettera b) dell'art. 8);
 - 1.2. il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato escludendo:
 - 1.2.1. le variazioni di gettito (regionale) prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria;
 - 1.2.2. l'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale.

Non si tratta quindi di un gettito tributario effettivo, ma di un gettito convenzionale: le capacità di recupero dell'evasione fiscale e lo sforzo fiscale di ciascuna regione non andranno a detrimento della perequazione cui ha diritto quella Regione come differenza tra fabbisogno e tributi.

La perequazione deve coprire integralmente le spese corrispondenti al fabbisogno standard per i LEP.

La nozione di "fabbisogno standard" emerge - come strumento operativo, in precedenza cfr. art. 2 - per la prima volta in questa sede. Ragionevolmente si può ritenere che esso equivalga a quello di "fabbisogno corrispondente ai LEP, valutati" ai costi standard (art. 8, comma 1, lettera h) in relazione all'art. 10, comma 1, lettera d).

In altri termini è il livello di spesa "essenziale" (al valore standard) il cui finanziamento è riconosciuto a tutte le Regioni.

Il concetto dell'integrale copertura di questa parte di spesa è presente anche in altre parti del disegno di legge.

2. finanziare le particolari esigenze della Regione-parametro, avuto riguardo alla copertura dell'eventuale differenza tra previsioni ed effettivo gettito (il rinvio è alla lettera e): cfr.).

La **lettera d)** dispone che la partecipazione di ciascuna Regione alla perequazione avvenga non solo tenendo conto delle capacità fiscali (come già osservato l'art. 119, terzo comma, Cost. impone la capacità fiscale per abitante come parametro per la perequazione), ma anche dei vincoli risultanti dalla

legislazione sui "LEP"⁷, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;

Il senso della disposizione non è ulteriormente specificato, ma esso pare introdurre il peso della legislazione futura sui LEP. Appare ragionevole ritenere che, essendo il quantum dei LEP (e quindi della spesa "essenziale") una scelta politica, le modificazioni della scelta nel tempo incidano correlativamente sul quantum del finanziamento, fermo restando che sarà "integrale" (nel senso "standard" più volte precisato).

La **lettera h)** - in riferimento al meccanismo descritto nella precedente lettera d) per la determinazione delle quote della perequazione - chiede che tali quote di perequazione siano distintamente indicate nelle assegnazioni annuali, senza che ciò comporti vincoli di destinazione.

La "distinta indicazione" delle quote di perequazione, dato il riferimento alla lettera d), potrebbe essere riferito alle due componenti: della capacità fiscale e dei vincoli ex lege futura sui LEP. La "distinta indicazione" non vincola la destinazione.

La **lettera e)** garantisce la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi "alla" Regione utilizzata come parametro per determinare il livello delle aliquote dei tributi che garantisca l'integrale finanziamento delle spese per i LEP delle prestazioni.

Si tratta della Regione che - per definizione - non concorre alla perequazione, perché aliquote e partecipazioni sono state già fissate proprio al livello che garantisce - a quella Regione e non alle altre - la copertura delle spese standard.

A questa regione - che non partecipa alla perequazione - si garantisce tuttavia lo scostamento (certificato) tra previsione di gettito e gettito effettivo.

Potrebbe essere osservato che ad un'operazione simile sono interessate tutte le Regioni (salvo che lo scostamento sia un fatto localizzato solo nella Regione-parametro), altrimenti non vi sarebbe - come impone la legge - "integrale finanziamento". Potrebbe essere altresì ritenuto che ciò venga dato per implicito, ad esempio sulla base di una perequazione che già tiene conto dei dati di gettito effettivo.

Peraltro, l'art. 20, lett. d), sembra porre analoga garanzia di copertura del differenziale tra i dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi con riferimento a tutte le Regioni, ma solo per il periodo di "prima applicazione".

⁷ Anche in questo caso c'è richiamo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che - come già ricordato - assegna alla competenza esclusiva statale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

La perequazione per le spese per il trasporto pubblico.

Un principio/criterio relativo al trasporto pubblico (lett. f)) è stato inserito durante l'esame in sede referente; esso prevede che le quote del fondo perequativo per le spese per il trasporto pubblico locale siano assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno *standard*.

Come si è visto all'art. 8, comma 1, lett. c), (*cfr.*), la stessa distribuzione del fondo perequativo - per questo speciale tipo di spesa - è subordinata al raggiungimento di un livello minimo nazionale di servizio, mentre il finanziamento da altre fonti viene assegnato sulla base dei costi standard e della fornitura di un livello adeguato di servizio.

La perequazione per le spese "non essenziali" - la "capacità fiscale".

La **lettera g)** disciplina le modalità di perequazione per le spese "non essenziali", sulla base della nozione di "capacità fiscale".

La "capacità fiscale" è definita in base al gettito medio nazionale *pro-capite* dell'addizionale regionale all'IRPEF calcolata all'aliquota media di equilibrio.

L'aliquota media di equilibrio è quella che garantisce un gettito pari ai trasferimenti soppressi (art. 8, lett. h).

Le Regioni al di sopra della media non partecipano alla perequazione (per le spese "non essenziali");

Le Regioni (individuate quindi come quelle con minore capacità fiscale) al di sotto della media partecipano alla perequazione (per le spese "non essenziali").

La perequazione (per le spese "non essenziali") è alimentata da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni.

Obiettivo della perequazione (per le spese "non essenziali") è la riduzione (e dunque non l'eliminazione) delle differenze interregionali di gettito *pro-capite* rispetto al gettito medio nazionale *pro-capite*.

La perequazione (per le spese "non essenziali") dovrà essere - a parità di altre condizioni - maggiore per le Regioni con minor popolazione, ma solo per quelle Regioni al di sotto di una soglia demografica da identificarsi da parte del legislatore delegato.

Articolo 10

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

Testo del disegno di legge _____	Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite _____
1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:	1. <i>Identico:</i>
a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;	a) <i>identica;</i>
b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:	b) <i>identico:</i>
1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);	1) per le spese di cui all'articolo 8 , comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 7 , comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);
2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4;	2) per le spese di cui all'articolo 8 , comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 8 , comma 1, lettera i), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 24 , comma 4;
c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni	c) <i>identica;</i>

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

con minore capacità fiscale per abitante
ovvero della compartecipazione
all'IRPEF;

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

*d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera *h*), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.*

L'articolo 10 - già art. 8 del testo originario e oggetto di modificazioni formali durante l'esame in sede referente - concerne il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni.

Si tratta in particolare delle funzioni trasferite nelle materie di cui al terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost., ossia nelle materie rientranti nella competenza legislativa regionale (concorrente e residuale).

Le funzioni trasferite comprendono sia spese "essenziali" che "non essenziali".

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato a ulteriori limiti che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'art. 2.

L'articolo sostanzialmente interviene su un duplice piano: da una parte sopprimendo gli stanziamenti di spesa statale e diminuendo le imposte statali; dall'altra aumentando le imposte destinate alla devoluzione ed alla perequazione.

La norma va letta alla luce dell'art. 19, lettera f), che - oltre a prevedere una verifica della corrispondenza tra le due poste messe in correlazione - dispone anche la <<garanzia >> che la somma del gettito delle nuove entrate regionali qui considerate sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di bilancio.

La **lettera a)** - quale primo principio e criterio relativo al finanziamento - chiede la cancellazione nel bilancio dello Stato degli stanziamenti di spesa

relativi al trasferimento delle funzioni, inclusi i costi del personale e di funzionamento.

La **lettera b)** chiede da una parte la riduzione delle aliquote dei tributi erariali e, dall'altra, il corrispondente aumento:

1. dei tributi statali devoluti alle Regioni o quelli con aliquota riservata (non dunque i tributi regionali propri), per quanto concerne le spese "essenziali";
2. dell'addizionale regionale all'IRPEF per le spese "non essenziali", fatto salvo quanto previsto in relazione alla garanzia di nuovi finanziamenti in caso di assegnazione di nuove funzioni.

La **lettera c)** prevede l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, ovvero della compartecipazione all'IRPEF.

La compartecipazione IVA - e non quella IRPEF - andrà a finanziare la perequazione a favore delle Regioni con minore capacità fiscale *pro-capite*.

La **lettera d)** prevede una verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard per le spese "essenziali", sia in termini di gettito, sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

Il principio/criterio pare preoccuparsi che i tributi (non sono espressamente prese in considerazione le compartecipazioni) che costituiscono la base del finanziamento per la spesa "essenziale" siano stati considerati, al momento della loro valutazione, al fine - tra l'altro - dell'integrazione con la perequazione, in termini congrui e non - ad esempio - sotto o sovrastimati.

Non appaiono indicazioni espresse su come la congruità dei tributi possa essere valutata in correlazione con le funzioni svolte, specie se il tributo non risulti specificamente correlato e specie se le funzioni sono già state valutate al momento della definizione dei LEP.

La disposizione in esame identifica, come obiettivo della verifica, la copertura del "fabbisogno standard di cui all'articolo 8, comma 1, lettera h)" lettera che, tuttavia, si riferisce alla precedente lettera b) per la nozione di "standard".

Articolo 11

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

Testo del disegno di legge	Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite
1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:	1. <i>Identico:</i>
a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, in:	a) <i>identico:</i>
1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;	1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;
2) spese relative alle altre funzioni;	2) <i>identico;</i>
3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;	3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 15;
b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno <i>standard</i> ed è assicurato dai tributi propri, dalle	b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno <i>standard</i> ed è assicurato dai

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo;

tributi propri, **da** compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, **la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce**, e dal fondo perequativo;

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

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

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione **e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131**, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

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

e) soppressione dei trasferimenti statali **e regionali** diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo **13**;

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

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, anche con riguardo alle loro forme associative, e dei territori montani.

L'articolo 11 (corrispondente all'art. 9 della numerazione originaria) è il primo articolo del Capo III, che riguarda la finanza degli enti locali e concerne in particolare il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane.

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'**art. 2**.

La **lettera a)**, analogamente a quanto operato - per le Regioni - dalla stessa **lettera a) dell'art. 8** (cfr. *supra*), classifica le spese in base ad una tripartizione, ovviamente differente da quella "regionale", dove alle spese "essenziali" corrispondono in qualche modo - per gli enti locali - le spese "fondamentali".

La tripartizione è la seguente:

1. spese "fondamentali";

Le spese del primo tipo ("fondamentali") sono individuate con riferimento alla lettera *p*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che - come noto - assegna alla competenza esclusiva statale - tra l'altro - le "*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*"; **con modifica introdotta durante l'esame in sede referente è stato specificato che le funzioni fondamentali sono quelle individuate dalla legislazione statale;**

2. spese "non fondamentali";

Sono le "altre spese"; la dizione non corrisponde nella forma a quella dell'art. 6 lettera *a*), ma la sostanza non dovrebbe differire, consistendo in tutte le spese, tranne quelle del primo e del terzo tipo;

Può qui anticiparsi che - in via transitoria - l'**art. 20, comma 1, lett. d), n. 1)** considera in modo forfettario l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali.

3. spese "speciali" o cofinanziate dall'Unione europea.

Le spese del terzo tipo dovrebbero essere distinguibili non per oggetto, ma per fonte di finanziamento (contributi speciali, finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali) e per essere speciali, cioè non dirette a tutte le territorialità, a differenza delle altre (il riferimento è all'**art. 16**, su cui v. *infra*).

La lettera b) riguarda il finanziamento delle spese "fondamentali", ma anche delle "spese essenziali" da esse eventualmente implicate.

La norma impone la garanzia del finanziamento integrale, con riferimento, analogamente all'**art. 8**, non a qualsivoglia spesa, ma al "fabbisogno standard".

*La nozione di "fabbisogno standard" emerge - come strumento operativo - nell'**art. 9, lett. c)**. Ragionevolmente, si può ritenere correlabile a quello di "fabbisogno corrispondente ai LEP (ma, in questo caso, alle funzioni fondamentali) valutati.. ai costi standard (**art. 8, comma 1, lettera h)**, in relazione all'**art. 10, comma 1, lettera d)**).*

Il riferimento tuttavia, nella norma in esame è alle spese e non ai costi.

In questi termini il "fabbisogno standard" corrisponderebbe al livello di spesa "fondamentale" (al valore "standard") il cui finanziamento è riconosciuto agli enti locali.

*Il successivo **art. 13, alla lett. c)** - nell'identificare uno degli indicatori utilizzati per la perequazione, in particolare quello di fabbisogno finanziario - fa riferimento, tra l'altro, al valore standardizzato della spesa corrente, per individuare la quale si ricorre ad una serie di elementi, anche statistici, tra cui la spesa storica.*

*Peraltro, nel corso dell'esame in sede referente, è stata inserita nel corpo dell'**art. 2** la nuova **lett. f)** che determina come "costo e fabbisogno standard" il costo o il fabbisogno obiettivo che, "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale e il numero dei residenti, costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica, nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni".*

Il finanziamento per le spese "fondamentali" consiste (ma v. anche **art. 12, lett. b) e c)**) in:

- 1.** tributi propri;
- 2.** partecipazioni al gettito di tributi erariali (che, ai sensi della successiva **lettera f)** avviene senza vincolo di destinazione);

3. compartecipazioni al gettito di tributi regionali (che, ai sensi della successiva **lettera f)** avviene senza vincolo di destinazione);
4. addizionali a tributi erariali, **la cui manovrabilità, come è stato specificato a seguito dell'esame in sede referente, tiene conto delle fasce demografiche dei (soli) comuni;**
5. addizionali a tributi regionali, **la cui manovrabilità, come è stato specificato a seguito dell'esame in sede referente, tiene conto delle fasce demografiche dei (soli) comuni;**
6. perequazione (su cui *cfr.* il successivo **art. 13**).

Come si può notare, a differenza del finanziamento delle spese "non fondamentali" (cfr. lettera c)), l'intervento perequativo non è riferito espressamente alla capacità fiscale per abitante (il riferimento alla capacità fiscale è presente nell'art. 119, terzo comma, Cost.).

Il confronto con l'**articolo 8**, che costituisce il corrispondente "regionale" delle disposizioni in esame, evidenzia talune differenze. Rispetto a quella, questa norma non riferisce il finanziamento integrale a "ciascun" ente locale e non prevede espressamente riserve di aliquote.

La lettera c) riguarda il finanziamento delle spese "non fondamentali".

Il finanziamento consiste:

1. nel gettito dei tributi propri;
2. **compartecipazioni al gettito di (non specificati, e dunque - potrebbe ritenersi - anche regionali) tributi** (tale ulteriore fonte di finanziamento è stata introdotta a seguito dell'esame in sede referente);
3. la perequazione (su cui *cfr.* il successivo **art. 13**), basata sulla capacità fiscale **"per abitante", come è stato specificato a seguito dell'esame in sede referente**, coerentemente con la dizione costituzionale dell'art. 119 (e con gli altri riferimenti del testo in esame alla nozione in questione).

*Si possono notare talune differenze rispetto al finanziamento delle spese "fondamentali" (cfr. **lettera b)**):*

- *l'intervento perequativo è riferito espressamente alla capacità fiscale;*
- *non compare una clausola di garanzia di finanziamento integrale.*

La lettera d) chiede al Governo di tenere conto anche del trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, per assicurarne l'integrale finanziamento al complesso degli enti (*non per ciascun*

singolo ente, né - potrebbe ritenersi - per ciascun comparto riferito a Comuni, Province e Città Metropolitane).

La considerazione del trasferimento viene imposta solo qualora non si sia già provveduto al finanziamento al momento del trasferimento di funzioni.

A seguito dell'esame in sede referente, sono state richiamate le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. "legge La Loggia"), e successive modificazioni, già richiamate dall'art. 8 alla cui scheda si rinvia.

La lettera e) dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese "fondamentali" e "non fondamentali", escludendo dalla soppressione gli stanziamenti che contengono i fondi destinati alla perequazione, disciplinata - come detto - dall'**articolo 13. Nel corso dell'esame referente è stato aggiunta anche la soppressione dei trasferimenti regionali, negli stessi termini.**

La lettera f) precisa - come già in precedenza osservato - che il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali avviene senza vincolo di destinazione.

La lettera g) è stata aggiunta nel corso dell'esame referente. In essa si prevede la valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e per la salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, anche con riguardo alle loro forme associative, e dei territori montani.

Analoghi riferimenti sono contenuti nell'art. 13, lett. d) e nell'art. 16, lett. c) (cfr.).

Articolo 12

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli enti locali,

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia **di entrata e di spesa**

Testo del disegno di legge	Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite
sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:	degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
<p>a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;</p>	<p>a)<i>identica</i>;</p>
<p>b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la manovrabilità dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce;</p>	<p>b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n.126;</p>
<p>c) definizione delle modalità secondo</p>	<p>c) definizione delle modalità secondo</p>

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo **11**, comma 1, lettera *a*), numero 1), sono **prioritariamente** finanziate dal gettito derivante **da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale**;

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

d) disciplina di **uno o più tributi propri comunali** che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di **applicazione** in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

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

e) disciplina di **uno o più tributi propri provinciali** che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di **applicazione** in riferimento a particolari scopi istituzionali;

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

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva **o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali**;

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

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

Testo del disegno di legge	Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite
<p>h) gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;</p> <p>i) gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.</p>	<p>h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;</p> <p>i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini</p>

L'articolo 12 (10 nella numerazione iniziale) disciplina e coordina l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali (così il testo pervenuto all'Aula modifica, conformemente al testo dell'art. 119 Cost., il riferimento originale al principio di autonomia tributaria).

Sui profili di rilievo costituzionale dei "tributi degli enti locali " si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 10 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti - nella specie: nove - che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'**art. 2**.

La **lettera a)** rimette alla legge statale l'individuazione dei tributi propri dei Comuni e delle Province, con un contenuto minimo che include la definizione di:

- presupposti;
- soggetti passivi;
- basi imponibili;
- aliquote di riferimento che, valide per tutto il territorio nazionale, garantiscano una adeguata flessibilità (*cf. art. 2, comma 2, lett. z) e aa*)).

La nozione di "tributo proprio" - per gli enti locali - non sembra poter essere del tutto assimilata a quella di "tributi propri" delle Regioni (in quanto istituiti dalle Regioni stesse), posto che solo queste, al contrario degli enti locali, sono titolari di potestà legislativa ed hanno quindi la possibilità di istituire tributi nel rispetto della riserva di legge sancita dall'art. 23 della Costituzione.

Peraltro, è lo stesso art. 119 che usa l'espressione "tributi - ed entrate - propri" anche in riferimento agli enti locali.

La disposizione si riferisce ad una "legge statale"; in considerazione del contesto normativo in cui ci si muove (che delega il governo ad adottare decreti ovviamente dotati di forza e valore di legge) il principio/criterio potrebbe essere ritenuto tale da operare - in negativo - una riserva di "legge (parlamentare) formale", con il risultato sostanziale di escludere l'intervento del Governo, quale legislatore delegato.

La successiva **lettera g)** prevede la possibilità che la Regione, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, istituisca - nel territorio regionale di riferimento - nuovi tributi comunali, provinciali e delle Città metropolitane, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

Come si può notare spetta alla legge statale "individuare" ("anche" preesistenti tributi: e dunque anche nuovi tributi) i tributi locali, mentre la legge regionale può "istituire" (solo) "nuovi tributi" .."nell'ambito dei propri poteri...".

La doppia previsione sembra prefigurare un assetto elastico dove - al fine della determinazione fiscale dell'ente locale - la riserva di legge imposta in materia tributaria ex art. 23 Cost. potrebbe essere svolta su un livello doppio (atto statale con forza di legge e legge regionale) o singolo (solo atto statale con forza di legge); l'ambito e la possibilità di un intervento della legge regionale senza il previo intervento di un atto statale con forza di legge, diverso dal testo legislativo qui in esame, potrebbe essere ritenuto di non univoca interpretazione, anche alla luce della qui ipotizzata riserva di legge statale - ex lettera a) - in materia.

Il tema va comunque affrontato alla luce delle disposizioni generali di cui all'art. 2, in particolare per ciò che riguarda il divieto di doppia imposizione (art. 2, lett. n)).

La **lettera h)** autorizza infine gli enti locali a modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi (entro i limiti da queste fissati), nonché ad introdurre agevolazioni;

*La previsione può riconnettersi sia alla precedente, che richiede alle leggi regionali la specificazione degli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali, sia a quella di cui alla **lettera a)** che rimette alla legge statale la fissazione delle aliquote di riferimento dei tributi locali valide per tutto il territorio nazionale.*

La norma offre altresì - nell'attuazione della delega - alcune opportunità, quali:

- sostituire tributi già esistenti;
- trasformare tributi già esistenti;
- attribuire a Comuni e Province tributi o parti di tributi già erariali.

*Trattandosi di "tributi propri" degli enti locali l'attribuzione di tributi già erariali dovrebbe comportare una novazione della titolarità del tributo, dallo Stato all'ente locale. La compartecipazione a tributi erariali è considerata dalla successiva **lettera b)**.*

Le lettere **b)**, **d)** ed **f)** riguardano le entrate dei Comuni.

Le lettere **c)**, ed **e)** riguardano le entrate delle Province.

La **lettera b)** - che va letta congiuntamente a quella di cui all'art. **11, lett. c)** - prevede il finanziamento delle "spese fondamentali" dei Comuni (per le Province *cfr.* la successiva **lettera c)**).

A seguito dell'esame in sede referente è stato specificato che il finanziamento "prioritario" avvenga con il gettito derivante da una o più delle seguenti fonti:

- **dalla compartecipazione all'IVA;**
- **dalla compartecipazione all'IRPEF;**
- **dalla imposizione immobiliare, esclusa l'abitazione principale, con riferimento a quanto stabilito dalla legislazione vigente sull'ICI alla data di entrata in vigore del testo qui in esame.**

Il testo originario prevedeva, precedentemente:

- il gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF;
- il gettito derivante dall'addizionale all'IRPEF; la manovrabilità dell'addizionale è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce;
- i tributi propri, disciplinati dalla legge statale (*cfr.* **lettera a)**);
- la perequazione;

La lettera d) prevede che il governo disciplini i c.d. "tributi comunali di scopo" (per i corrispondenti tributi provinciali *cfr.* la successiva **lettera e)**).

Nel corso dell'esame in sede referente il testo originale è stato modificato nel senso di chiarire che i tributi di scopo possono essere anche più d'uno.

Sui profili di rilievo costituzionale dei "tributi di scopo" si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 9 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

La norma prevede la possibilità che il comune applichi (la disposizione non prevede espressamente l'istituzione, che potrebbe spettare al legislatore delegato, valorizzando l'autonomia tributaria) **uno o più** tributi riferiti a particolari scopi quali:

1. la realizzazione di opere pubbliche;
2. il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali:
 - a. flussi turistici,
 - b. mobilità urbana.

Si tratta, in tutti i casi elencati, di esemplificazioni. La sostanza che caratterizza il tributo è la sua correlazione con "particolari" elementi, entrambe proprie della struttura - appunto - del tributo di scopo.

La **lettera f)** prevede di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva **o, è stato aggiunto nel corso dell'esame in sede referente, maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.**

La norma pare profilare la possibilità di conferire - tra l'altro - alle forme di unione tra comuni maggiore autonomia impositiva, che può significare, ad esempio, maggiore spazio di manovra sulla aliquote (anche non compartecipative) in aumento e/o in diminuzione.

Su analogo tema cfr. art. 11, lett. g) ed art. 11, lett. d) ed f).

La **lettera c)** (**previsione anch'essa modificata durante l'esame in sede referente**) prevede il finanziamento **prioritario** delle "spese fondamentali" delle Province (per i Comuni *cfr.* la precedente **lettera b)**) con:

- **tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma**, una dizione che evoca quantomeno l'universo delle tasse sull'automobile (non necessariamente quelle sui carburanti);
- **compartecipazione a un (quindi: un solo) tributo erariale.**

Il testo originale prevedeva :

- il gettito derivante dalla compartecipazione (ma non l'addizionale, come per i Comuni) all'IRPEF;
- i tributi propri, disciplinati dalla legge statale (*cfr.* **lettera a)**);
- la perequazione;

La lettera e) prevede che il governo disciplini i c.d. "tributi provinciali di scopo" (per i corrispondenti tributi comunali *cfr.* la precedente **lettera d)**).

Nel corso dell'esame in sede referente il testo originale è stato modificato nel senso di chiarire che i tributi di scopo possono essere anche più d'uno.

La norma prevede la possibilità che la provincia applichi (la disposizione non prevede espressamente l'istituzione, che potrebbe spettare al legislatore delegato, valorizzando l'autonomia tributaria) **uno o più tributi** riferiti a particolari scopi .

Al contrario che per la fattispecie dedicata al corrispondente tributo comunale non sono previste esemplificazioni. Resta la correlazione del tributo con "particolari" elementi, propri della struttura - appunto - del tributo di scopo.

La **lettera i)** conferisce agli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi, anche su quelli offerti a richiesta di singoli cittadini.

Articolo 13

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità

1. *Identico:*

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, **con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali**, in misura uguale alla differenza **tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, esclusi i contributi di cui all'articolo 15**, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera l), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) *identica;*

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

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

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

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

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, **per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1)**, avviene in base a:

1)*identico*;

2)*identico*;

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata **ai fini di cui alla lettera c)** sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

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

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione **per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti** sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*;

f) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative;

f) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della

g) *identica*;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera *d*), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

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

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

L'articolo 13 (11 nella numerazione originaria) disciplina l'entità e il riparto della perequazione per gli enti locali.

Come la gran parte dell'articolato del testo, anch'esso consta di un unico comma che vincola il legislatore delegato ad ulteriori limiti che si aggiungono a quelli, generali, di cui all'**art. 2**.

La **lettera a)** istituisce due fondi perequativi all'interno del bilancio delle Regioni, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province.

Non appare espressamente previsto un fondo perequativo per le funzioni (che saranno) svolte dalle Città metropolitane.

I due fondi sono alimentati da un fondo perequativo statale, con separata indicazione degli stanziamenti per i Comuni e per le Province.

Il Fondo regionale concorre al finanziamento delle funzioni svolte da Comuni e Province.

La dimensione del fondo, con poste contabili separate per i Comuni e per le Province, è il risultato di una sottrazione, **con riguardo - come specifica il testo approvato in sede referente - alle funzioni fondamentali**.

*Elementi per la determinazione della dimensione del fondo per le altre funzioni possono risultare dalla successiva **lettera f)**, anch'essa aggiunta durante l'esame referente.*

In particolare la sottrazione avviene - a seguito delle modifiche apportate al testo in sede referente - tra:

➤ **il totale dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali;**

In precedenza, il testo originario considerava i trasferimenti statali soppressi destinati al finanziamento delle spese locali, senza considerare i contributi speciali.

➤ **il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12, esclusi i contributi di cui all'articolo 16.**

In precedenza, il testo originario considerava le entrate locali.

Viene mantenuta inalterata la considerazione dei principi di superamento del criterio della spesa storica (**art. 2, comma 2, lettera l), numeri 1) e 2)**).

Da una parte, dunque, la perequazione deve colmare la differenza tra spese ed entrate standard.

Dall'altra si deve, tuttavia, tener conto del superamento della spesa storica. Le modalità con cui tale criterio aggiuntivo possa operare sul risultato algebrico della sottrazione non appaiono espressamente circostanziate.

La **lettera b)** concerne l'aggiornamento periodico dell'entità dei fondi di perequazione e la ridefinizione delle relative fonti di finanziamento.

La ridefinizione, nella misura in cui pare legata all'aggiornamento, dovrebbe anch'essa avere carattere periodico.

La **lettera c)** prevede che la ripartizione della perequazione tra i singoli enti **con specifico riferimento - dopo le modifiche apportate al testo in sede referente - alle funzioni fondamentali** (*per le altre funzioni cfr. la successiva lettera f)*, anch'essa aggiunta durante l'esame referente) avvenga in base a due tipi di indicatori di fabbisogno, uno di carattere finanziario (spesa corrente) ed altri relativi alle infrastrutture (spesa in conto capitale);

- il primo indicatore è pari al valore standardizzato della spesa corrente (detratta la spesa per interessi) meno il valore standardizzato dei tributi e delle entrate proprie "di applicazione generale"; il calcolo della spesa e delle entrate standard è definito dalle due **lettere d)** ed **e)** successive.

Sul computo della spesa corrente standardizzata si veda la successiva lettera d).

In sostanza, per le spese correnti, la perequazione pare votata a colmare la differenza tra entrate proprie generali (che potrebbero escludere lo sforzo fiscale di ciascun comune) e spesa corrente, calcolate non in valore assoluto, ma al valore standard. E' un calcolo analogo a quello valido per le Regioni, dove non vi è menzione della spesa per interessi, che - nel caso in esame, valido per gli enti locali - non "pesa" sulla perequazione.

- L'altro indicatore, per il finanziamento della spesa in conto capitale, va stabilito in coerenza con la programmazione regionale di settore e deve tener conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti.

Le istituzioni comunitarie prevedono che i Fondi strutturali europei debbano avere carattere aggiuntivo, e non sostituirsi all'intervento finanziario dello Stato membro, che si impegna a garantire il cofinanziamento nazionale alle iniziative finanziate con fondi comunitari. L'addizionalità è sostanzialmente la spesa in conto capitale di un paese, che non proviene dai fondi comunitari. Il vincolo di addizionalità serve, ad esempio, ad evitare che i fondi comunitari vadano poi a finanziare indirettamente un altro obiettivo interno di finanza pubblica (es.: la diminuzione delle imposte).

La **lettera d)** detta le modalità per la definizione della spesa corrente standardizzata ("fabbisogno"), **ai fini di cui alla lettera c)**, che tale nozione - come visto - considera tra gli indicatori che definisce.

Tale spesa è computata sulla base di una quota uniforme *pro capite*, corretta con una serie di parametri atti a valutare la diversità della spesa da ente a ente. Tali parametri correttivi sono relativi:

- all'ampiezza demografica;

- alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane;
- alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti.

Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

La **lettera e)** detta le modalità per la definizione delle entrate considerate ai fini della standardizzazione, **per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti (come è stato specificato durante l'esame referente)**: esse sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;

L'aliquota standard sarà stabilita con l'atto delegato: differirà dall'aliquota effettiva secondo modalità che non appaiono espressamente definite nella disposizione in esame.

La lettera f) è stata introdotta durante l'esame referente: essa concerne le spese "non fondamentali"; in tale ambito il legislatore delegato è chiamato a prevedere che il fondo perequativo per i comuni e quello per le province riduca (senza quindi annullare) le differenze tra le capacità fiscali.

Per gli enti locali con minor popolazione (la soglia sarà individuata in sede di esercizio della delega) si deve tener conto :

- del fattore della dimensione demografica (in relazione inversa);
- della loro partecipazione a forme associative.

Analogamente all'**art. 9, lettera g), n. 3** si prevede dunque che la perequazione per le spese "non essenziali" sia - a parità di altre condizioni - maggiore per gli enti con minor popolazione (relazione inversa) nonché - in questo caso con riferimento al solo articolo in esame - per gli enti che più partecipano a forme associative (relazione, quindi, che per non essere esplicitata sembra da intendersi come diretta).

La **lettera g)** prevede un sistema alternativo (rispetto a quello fin qui esaminato) di riparto della perequazione, che le Regioni hanno la possibilità di attivare.

Tale riparto alternativo si sostanzia in una diversa definizione dei suoi parametri (spesa corrente e capitale, entrate), sulla base di criteri risultati da accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa tra le Regioni e gli enti locali.

Sul presupposto di tale collaborazione infraterritoriale, le Regioni, tenuto conto del complesso delle risorse assegnate dallo Stato agli enti locali, che sono inclusi nel territorio regionale, a titolo di perequazione, possono infatti procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e "corretta" (cfr. **lettera d)**), delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La **lettera h)** fissa un termine di venti giorni per il trasferimento dei fondi perequativi dalle Regioni ai Comuni ed alle Province, decorrenti dal momento in cui le Regioni ricevono tali fondi dallo Stato.

E' entro tale termine che le Regioni possono eventualmente ridefinire i diversi parametri e quindi la diversa distribuzione delle quote del Fondo perequativo, secondo quanto visto *sub lettera g)*.

Altrimenti, si applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi.

La eventuale ridefinizione - da parte delle Regioni - della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può quindi comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali.

Nel caso in cui la Regione non ottemperi alle descritte disposizioni, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione⁸, secondo le disposizioni attuative dettate dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131⁹ (c.d. "legge La Loggia").

⁸ "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

⁹ Art. 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.

"1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2.

3.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

Articolo 14

(Finanziamento delle città metropolitane)

Testo del disegno di legge

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

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

Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è assicurato il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. **Il medesimo decreto legislativo** assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo **12**, comma 1, lettera d).

Soppresso.

L'articolo 14 (12 nella numerazione originaria) è il primo articolo del Capo IV, che il riguarda finanziamento delle Città metropolitane e di Roma capitale.

Il testo è stato modificato durante l'esame in sede referente. In particolare, è stato soppresso l'intero secondo comma (l'articolo constava di due commi) ed è stato esplicitato il contenuto di delega dell'articolo (che originariamente non si presentava esplicitamente come tale).

In questo senso il **comma 1** prevede ora uno **"specifico" decreto legislativo** per assicurare il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, anche attraverso specifici tributi che garantiscano una "più ampia autonomia" di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Il comparativo "più ampia" potrebbe essere ritenuto riferito all'autonomia di altri tipi di enti locali, in riferimento - come detto - alla evidentemente ritenuta maggiore "complessità delle .. funzioni".

Il medesimo **comma 1** prevede anche, espressamente (**dopo le modifiche approvate in sede referente**) **che sia lo stesso decreto legislativo:**

- ad assegnare alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai Comuni,
- a disciplinare la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese "essenziali", ferma restando la previsione dei tributi di scopo, in riferimento a quanto previsto dall'**articolo 12, comma 1, lettera d)** (cfr. *supra*) che, tuttavia, sono previsti solo per i comuni, *il che non rende agevole il senso della conferma di una previsione che non riguarda le Città metropolitane.*

Il testo originario prevedeva, non il decreto legislativo, ma una legge statale, il che poteva escludere la possibilità di intervento del legislatore delegato.

Una simile dizione - che coinvolge la legge statale e non la decretazione delegata - è rimasta all'art. 12, lettera a).

Il comma 2 della disposizione è stato soppresso durante l'esame referente.

In esso si prevedeva che, fino alla realizzazione delle Città metropolitane fosse assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo, nello stesso modo previsto per le Città metropolitane nel comma precedente (*cfr.*), ovvero garantendo una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Per quanto concerne l'identificazione delle "aree metropolitane" - al cui interno sono circoscritte le Città metropolitane - l'art. 22 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, sito nel capo III (a sua volta intitolato alle aree metropolitane), dispone, al comma 1, che siano considerate tali le

zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. Tale istituzione è prevista in sostituzione delle province e con l'attribuzione di ulteriori poteri attualmente gestiti dallo Stato, dalle regioni e dai comuni delle province¹⁰.

Il comma 2 prevede che sia la Regione, entro centottanta giorni dalla conforme proposta degli enti locali interessati, a procedere alla relativa delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Qualora la Regione non provvedesse entro tale termine indicato, il Governo, sentita la Conferenza unificata, la invita a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale la delimitazione dell'area è effettuata dallo stesso Governo.

Il successivo art. 23 regola - nell'ambito delle aree metropolitane - l'istituzione delle Città metropolitane¹¹, prevedendola come facoltativa: *ergo*, le aree metropolitane sussistono anche indipendentemente dalla corrispondente area metropolitana. Per quanto riguarda l'art. 24 - relativo all'esercizio coordinato di funzioni, esso risulta essere alternativo alle Città metropolitane - *cfr. sub* comma 2 dello stesso articolo.

La vigente disciplina¹², inoltre, lascia ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle regioni a statuto speciale¹³.

¹⁰ Un esempio può essere dato dall'art. 95 del d. lgs n. 112 del 1998 che delega alle città metropolitane "la realizzazione delle opere di interesse nazionale e finanziate con leggi speciali relative a singole aree urbane o metropolitane".

¹¹ Il successivo art. 23, intitolato alle aree metropolitane così recita:

1. *Nelle aree metropolitane di cui all'articolo 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.*

2. *A tale fine, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati. L'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni.*

3. *La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante, entro centottanta giorni dalla sua approvazione. Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei comuni partecipanti, essa è presentata dalla Regione entro i successivi novanta giorni ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.*

4. *All'elezione degli organi della città metropolitana si procede nel primo turno utile ai sensi delle leggi vigenti in materia di elezioni degli enti locali.*

5. *La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali.*

6. *Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 21, considerando l'area della città come territorio di una nuova provincia. Le regioni a statuto speciale possono adeguare il proprio ordinamento ai principi contenuti nel presente comma.*

7. *Le disposizioni del comma 6 possono essere applicate anche in materia di riordino, ad opera dello Stato, delle circoscrizioni provinciali nelle regioni a statuto speciale nelle quali siano istituite le aree metropolitane previste dalla legislazione regionale.*

¹² Si ricorda che l'art. 26 - Norma transitoria - ha fatte salve le leggi regionali vigenti in materia di aree metropolitane. Il comma 2 dello stesso articolo prevede che la legge istitutiva della città metropolitana stabilisca i termini per il conferimento, da parte della Regione, dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi dell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e le

Le aree e città metropolitane complessivamente intese sono nel numero di 16: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari, Sassari e Padova¹⁴.

Nelle aree metropolitane previste, ma non pervenute alla fase istitutiva formale, si sono registrate iniziative di studio¹⁵ o di carattere operativo più circoscritto¹⁶.

Le aree metropolitane attualmente delimitate¹⁷ (Bologna, Firenze, Genova, Venezia) presentano situazioni diverse dal punto di vista della perimetrazione rispetto alla provincia: nel caso di Bologna l'area metropolitana corrisponde alla provincia omonima, nel caso di Firenze l'area metropolitana corrisponde alle province di Firenze, Prato e Pistoia, nel caso di Genova l'area metropolitana corrisponde al comune di

modalità per l'esercizio dell'intervento sostitutivo da parte del Governo in analogia a quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

¹³ Ad esempio, l'istituzione delle aree metropolitane regionali in Sicilia ha preceduto quella da parte dello Stato: artt. 19-20-21 della l.r. 9/1986 e quindi decreti del Presidente della Regione 10 agosto 1995 concernenti Palermo, Catania e Messina.

¹⁴ La normativa vigente ricorre alla nozione di aree metropolitane, pur se non tutte risultano formalmente istituite dalle rispettive regioni: così, l'art. 2, comma 3, L. 9.12.1998, n. 431 prevede che il canone dei contratti di locazione di natura transitoria può essere - tra l'altro - fissato sulla base di Accordi territoriali nei comuni sono così individuati dall'art. 2, comma 2, del D.M. Infrastrutture-Economia 30.12.2002: *"I canoni di locazione dei contratti di natura transitoria relativi ad immobili ricadenti nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Torino, Bari, Palermo e Catania...."*.

¹⁵ Nel contesto della istituzione della nuova Provincia di Lodi, con delibera del 5 giugno 1991, la Giunta regionale della Lombardia aveva approvato alcune determinazioni in ordine all'istituzione dell'area metropolitana milanese, recependo uno studio elaborato in proposito da un istituto di ricerca ed adottando una proposta di delimitazione articolata in due ipotesi, nessuna delle quali veniva a interessare quell'ambito territoriale. Il Consiglio regionale, in sede di approvazione del parere di cui al quarto comma dell'art. 63 della legge 142 (delibera 20 dicembre 1991, n. 425), rilevava che "l'istituzione della nuova Provincia di Lodi e l'istituzione della città metropolitana sono, in concreto, assolutamente indipendenti l'una dall'altra", avendo la Giunta regionale "in vista della delimitazione dell'area metropolitana di Milano, adottato un procedimento che esclude il territorio dell'istituenda Provincia di Lodi dall'area metropolitana" (cfr. sentenza della Corte costituzionale 347/1994).

¹⁶ In Puglia è attivo un "Patto per l'area metropolitana di Bari"; la legge statale (articolo 17, comma 20, della legge 11 marzo 1988, n. 67) cita l'area metropolitana di Cagliari nell'ambito di iniziative di tutela ambientale.

¹⁷ Venezia: Legge regionale 12 agosto 1993 n. 36. Delimitazione dell'area metropolitana di Venezia. Art. 1 - Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Venezia. 1. Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il territorio dell'area metropolitana di Venezia comprende gli attuali Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino (...).

Genova: legge regionale n. 12 del 22/07/1991 Liguria. Delimitazione dell'area metropolitana genovese in attuazione dell'articolo 17 secondo comma della legge 8 giugno 1990 n. 142. articolo 1: Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990 n. 142 nella planimetria allegata alla presente legge è delimitata sentiti i Comuni e le Province interessate l'area metropolitana di Genova della quale fanno parte i seguenti Comuni: Genova, Arenzano, Avegno, Bargagli, Bogliasco, Busalla, Camogli, Campoligure, Campomorone, Casella, Ceranesi Cogoletto, Davagna, Isola del Cantone, Masone, Mele, Mignanego, Pieve Ligure, Recco, Ronco Scrivia, Rossiglione, Sant'Olcese, Savignone, Serra, Riccò, Sori, Tiglieto, Uscio, Crocefieschi, Montoggio, Torriglia, Fascia, Fontanigorda, Gorreto, Montebruno, Propata, Rondanina, Rovegno, Valbrevenna, Vobbia.

Bologna: Legge regionale n. 33 del 12 04 1995 "delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni" articolo 1: (...) 2. L'area metropolitana di Bologna è costituita dai Comuni ricompresi nel territorio della provincia di Bologna.

Firenze: delibera del consiglio regionale n° 130 del 29.03.2000 (Delimitazione dell'Area Metropolitana di Firenze, Prato, Pistoia).

Genova più numerosi altri comuni della stessa provincia, nel caso di Venezia l'area metropolitana corrisponde al comune di Venezia più altri 4 comuni della stessa provincia.

Articolo 13 del testo originario
(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

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

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

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

attribuite;

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

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

L'articolo 13 del ddl è stato soppresso durante l'esame presso le Commissioni.

La disciplina relativa all'ordinamento transitorio di "Roma capitale" è ora contenuta nell'articolo 22, alla cui scheda si rinvia.

Si riporta di seguito la scheda dell'**art. 13** come formulato nella versione iniziale del ddl.

[L'**articolo 13** delega il Governo a fissare la disciplina relativa al finanziamento e all'attribuzione di un patrimonio alla città di Roma, in considerazione del suo ruolo di capitale della Repubblica.

Dal disposto normativo dell'**articolo 13** non emergono elementi tali da inquadrare con sufficiente precisione la relazione istituzionale tra la "città di Roma" da un lato ed il comune e la provincia di Roma dall'altro.

Incidentalmente, si rileva, tuttavia, che la **lett. b) del comma 3** (v. *infra*) individua nel <<comune di Roma>> l'ente beneficiario di trasferimenti di cespiti del patrimonio statale.

Già l'**art. 1** (cfr. la relativa scheda) include il finanziamento di Roma capitale tra i contenuti normativi del presente ddl.

Si prevede espressamente che la delega in questione debba esaurirsi con l'adozione di uno <<specifico decreto legislativo>>.

Tale inciso parrebbe escludere la possibilità di "suddividere" l'esercizio della delega in una pluralità di decreti legislativi.

Il rinvio all'**art. 2** vincola il legislatore delegato sia per quanto attiene ai tempi (lo <<specifico decreto legislativo>> deve essere adottato entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge) sia a livello procedurale (rendendosi obbligatorio il parere delle competenti Commissioni parlamentari).

Preliminarmente, si rileva che - in base al **comma 4 dell'articolo in commento** - il contenuto del decreto legislativo come fissato nei **commi 1, 2, e 3** (v. *infra*) produrrà effetti a regime soltanto a decorrere dall'entrata in vigore della legge di disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione¹⁸.

Nella riunione del Consiglio dei ministri n. 19 del 3 ottobre scorso, è stato approvato uno specifico emendamento al ddl in esame volto a definire l'ordinamento di Roma capitale, che il Governo si è riproposto di presentare nel corso dell'*iter* parlamentare¹⁹.

In via transitoria, invece, il suddetto decreto legislativo deve garantire l'attribuzione di un contributo a Roma capitale - nell'ambito delle risorse disponibili - previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Per quanto attiene al contenuto "a regime" dello <<specifico decreto legislativo>> da adottarsi nell'esercizio della delega di cui all'**articolo in esame**, il **comma 1** prevede che esso debba recare:

la specifica determinazione degli oneri gravanti sulla città di Roma conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica;

l'assegnazione alla città di Roma di risorse idonee a soddisfare le esigenze di finanziamento dei predetti oneri.

Fatte salve le norme della presente legge sul finanziamento dei Comuni (cfr. artt. 9 e 18), il **comma 2** assicura, altresì, alla città di Roma specifiche quote aggiuntive di

¹⁸ Ai sensi dell'art. 114, terzo comma, Cost., <<Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento>>.

¹⁹ Cfr. comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri: in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=40487>

tributi erariali, allo scopo di finanziare gli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica.

La disposizione testé illustrata non specifica né il tributo erariale né la concreta struttura in cui verranno ad articolarsi le <<quote aggiuntive>> (trasferimenti erariali, sovrimposte, addizionali?).

Il **comma 3** rimette al decreto legislativo di cui al sopra illustrato **comma 1** la determinazione dei principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

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

trasferimento, a titolo non oneroso, al Comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato e non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

La disciplina generale sul patrimonio dello Stato è contenuta nell'art. 826 cod. civ.

Altresì, gli artt. 822 e ss. cod. civ. recano la disciplina di base dei beni del demanio statale.]

Articolo 15

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

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

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

d) individuazione, **in conformità con il**

1. Identico:

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

b) identica;

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

d) individuazione **di interventi diretti**

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

a promuovere lo sviluppo economico, la coesione **delle aree sottoutilizzate del Paese** e la solidarietà sociale, **a** rimuovere gli squilibri economici e sociali e **a** favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

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

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

L'articolo 15 (14 nella numerazione originaria) – modificato durante l'esame presso le Commissioni - reca i principi e criteri direttivi a cui dovranno conformarsi i decreti legislativi attuativi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

In base alla disposizione costituzionale citata, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Si ricorda che la disciplina dell'utilizzazione delle risorse aggiuntive e dell'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. è inclusa dall'art. 1 (cfr. la relativa scheda) tra i contenuti necessari del ddl in esame.

Sui profili di rilievo costituzionale dei c.d. "interventi speciali" si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 16 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

I principi e criteri direttivi a cui si deve attenere il legislatore delegato sono i seguenti:

a) definizione delle modalità per cui gli interventi sopra citati saranno finanziati con contributi speciali del bilancio statale, con finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali. **Un'integrazione apportata dalle Commissioni dispone che il finanziamento degli interventi sarà informato al metodo della programmazione pluriennale;**

Attualmente, sono ascrivibili a questa categoria di interventi economici i Fondi Strutturali Europei (destinati ad aree geografiche individuate a livello comunitario) ed il FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate)²⁰.

b) confluenza dei contributi statali speciali in appositi fondi destinati agli enti locali e alle Regioni, fermo restando il vincolo finalistico di tali contributi;

Il “vincolo finalistico” è considerato legittimo dalla giurisprudenza costituzionale sulla base della lettura dell'art. 119, quinto comma, Cost. In altre aree dell'intervento disposto con il ddl in esame, è invece esclusa la possibilità del “vincolo di destinazione”.

c) considerazione - nella quantificazione e allocazione degli interventi - delle specificità territoriali, del *deficit* infrastrutturale, dei diritti della persona, della collocazione geografica degli enti, della loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni ad autonomia speciale, del carattere montano dei territori.

²⁰ Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) è stato istituito dall'art. 61 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003). Le aree sottoutilizzate coincidono con l'ambito territoriale delle aree depresse di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, al quale confluiscono le risorse disponibili autorizzate dalle disposizioni legislative, comunque evidenziate contabilmente in modo autonomo, con finalità di riequilibrio economico e sociale di cui all'allegato 1, nonché la dotazione aggiuntiva di 400 milioni di euro per l'anno 2003, di 650 milioni di euro per l'anno 2004 e di 7.000 milioni di euro per l'anno 2005.

Il fondo è ripartito esclusivamente tra gli interventi previsti dalle disposizioni legislative sopra citate, con apposite delibere del CIPE adottate sulla base del criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili e per finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché:

a) per gli investimenti pubblici, ai quali sono finalizzate le risorse stanziare a titolo di rifinanziamento degli interventi di cui all'articolo 1 della citata legge n. 208 del 1998, e comunque realizzabili anche attraverso le altre disposizioni legislative di cui all'allegato 1, sulla base, ove applicabili, dei criteri e dei metodi indicati all'articolo 73 della legge 28 dicembre 2001, n. 44886;

b) per gli incentivi, secondo criteri e metodi volti a massimizzare l'efficacia complessiva dell'intervento e la sua rapidità e semplicità, sulla base dei risultati ottenuti e degli indirizzi annuali del Documento di programmazione economico-finanziaria, e a rispondere alle esigenze del mercato.

Si segnala che l'art. 2, comma 43, della legge finanziaria per il 2009 determina le modalità di presentazione ed i contenuti di massima di una relazione governativa annuale, da presentare in Parlamento, riguardante l'utilizzo delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS); altresì, viene confermato il vincolo di destinazione dell'85 per cento di tali risorse alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno.

Il comma 44 dispone l'applicazione anche con riferimento all'anno 2008 della previsione di cui al comma 43.

Il requisito della “prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale” non sembrerebbe applicarsi (intendendo la “prossimità” in senso non ampio) alle Autonomie speciali che costituiscono aree insulari.

Un’integrazione apportata dalle Commissioni ha aggiunto - tra i criteri di quantificazione e allocazione degli interventi – il carattere di “isola minore”.

Il riferimento alle “isole minori” sembrerebbe doversi riferire alle aree insulari diverse dalla Sicilia e dalla Sardegna.

Si rinvia all’**art. 21** per quanto riguarda la perequazione della dotazione infrastrutturale.

d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, nonché a rimuovere gli squilibri economico-sociali e a favorire l’esercizio effettivo dei diritti della persona.

L’attuale versione deriva da una modifica apportata dalle Commissioni: infatti, la formulazione iniziale della lett. d) prevedeva che il perseguimento delle finalità di cui all’art. 119, quinto comma, Cost. avvenisse attraverso l’individuazione di “forme di fiscalità di sviluppo” rivolte alla creazione di nuove imprese.

Il riferimento alla “fiscalità di sviluppo” è ora incluso - dall’art. 2, comma 2, lett. hh) – tra i principi e criteri direttivi chiamati ad informare i decreti legislativi generali di attuazione della legge in esame.

Inoltre, un ulteriore riferimento alla “fiscalità di sviluppo” è rinvenibile nell’art. 24, comma 3, lett. c) (v. *infra*), relativo ai contenuti delle norme di attuazione degli statuti speciali.

e) previsione di apposite intese in sede di Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) e rinvio della disciplina di dettaglio (compresi i criteri di utilizzazione delle risorse) ai provvedimenti annuali della manovra finanziaria.

Una modifica apportata dalle Commissioni rimette ai suddetti provvedimenti anche la determinazione dell’entità delle risorse stanziare.

Articolo 16

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

1. Identico:

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

a) identica;

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

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale; **determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle Città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;**

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

c) identica;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

d) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;

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

e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante

Testo del disegno di legge

sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, **oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.**

L'articolo 16 (15 nella numerazione originaria), modificato durante l'esame presso le Commissioni, prevede che i decreti legislativi di cui all'art. 2 debbano informarsi – relativamente al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo – ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante sia prima che successivamente alla perequazione, in modo da rispettare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali (la cui eventuale modifica è subordinata all'evoluzione del quadro economico territoriale);

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo - sia in termini di competenza che di cassa - in modo che ciascuna Regione ed ente locale sia in regola con il Patto di stabilità interno. **Un'integrazione apportata dalle Commissioni prevede che i parametri fondamentali in base ai quali valutare la virtuosità delle regioni e degli enti locali vengano determinati anche in relazione ai**

meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria (su cui v. *infra*, lett. e));

Sul rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno – e quindi anche del Patto europeo di stabilità e crescita – cfr. anche **il primo comma dell'art. 25.**

c) rispetto degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni; queste ultime hanno la facoltà di adattare - previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio - le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni;

La lettera c) non specifica a quale livello di governo (regionale o locale) si riferiscano i saldi di finanza pubblica.

Essa potrebbe interpretarsi nel senso che una Regione può consentire ad uno o più enti locali del proprio territorio sforamenti nei saldi di finanza pubblica, a condizione che i saldi complessivi dell'intera Regione siano in linea con gli obiettivi prefissati.

d) tale lettera, aggiunta dalle Commissioni, prevede l'individuazione di indicatori di efficienza e adeguatezza idonei a garantire uno *standard* qualitativo adeguato nell'erogazione dei servizi forniti dalle regioni e dagli enti locali;

e) per effetto di alcune correzioni apportate dalle Commissioni volte a **specificare i meccanismi premianti e sanzionatori**, si prevede l'introduzione di un sistema premiante nei confronti:

- degli enti che assicurano un livello qualitativamente elevato dei servizi erogati;
- degli enti che assicurano un livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti dello stesso livello di governo, a parità di servizi offerti;
- degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla legge in commento e che partecipano a progetti strategici, mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale;
- degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile.

Si dispone, altresì, l'introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che determini il divieto:

- di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche;
- di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie.

E' previsto espressamente dalla disposizione in commento che l'operatività dei sistemi sanzionatori sia temporalmente limitata alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, fra i quali l'alienazione di beni mobili e immobili rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente interessato, nonché l'attivazione, nella misura massima, dell'autonomia impositiva.

Il sistema sanzionatorio si può altresì concretizzare in meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)²¹.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, le condizioni di ineleggibilità alle cariche elettive – rappresentando una deroga al diritto di elettorato passivo – devono essere espressamente determinate dalla legge e sono da interpretarsi in senso restrittivo.

Tale assunto è stato recentemente ribadito nella sent. n. 25 del 2008, dove viene ricordato che l'art. 51 Cost. assicura, in via generale, il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini (cfr., e pluribus, sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988).

Pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale (così ancora la sentenza n. 288 del 2007).

Di conseguenza, le cause di ineleggibilità sono di stretta interpretazione e devono essere contenute entro i limiti rigorosamente necessari al soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse, ricollegantisi alla funzione elettorale, cui sono di volta in volta preordinate (cfr., e pluribus, sentenze n. 306 del 2003, n. 132 del 2001, n. 141 del 1996).

Un'integrazione inserita dalle Commissioni prevede anche l'individuazione – sempre nei confronti degli amministratori responsabili di enti locali per i quali sia stato dichiarato il dissesto finanziario – dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

²¹ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ai sensi dell'art. 244 del TUEL, si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero se esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità ordinarie.

Altresì, le attività che abbiano causato un “grave dissesto nelle finanze regionali” sono incluse tra i “casi di grave violazione di legge” idonei ad attivare il meccanismo di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del presidente della giunta²².

Si valuti l’opportunità di specificare la portata dell’espressione “grave dissesto nelle finanze regionali”.

La **lettera e)** sopra illustrata appare correlata all’**art. 2, comma 2, lettera u)** (cfr. la relativa scheda) che pone quale criterio direttivo “generale” a cui i decreti attuativi devono attenersi il principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell’esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica, oltre che richiedere la previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari.

Si rammenta che l’art. 120 Cost. attribuisce poteri surrogatori in capo al Governo statale attivabili, a determinate condizioni, per il perseguimento di finalità costituzionalmente rilevanti, tra cui il rispetto della normativa comunitaria: con riguardo a quest’ultimo profilo, i vincoli attinenti ai saldi di finanza pubblica possono venire in rilievo ai fini del rispetto del Patto di stabilità interna (e quindi, anche del Patto europeo di stabilità e di crescita, su cui cfr. **art. 25**).

²² Ai sensi dell’art. 126, primo comma, Cost., “Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica”.

Allo stato, l’art. 126, primo comma, non ha mai trovato applicazione, in quanto nessun Consiglio regionale è finora stato sciolto con provvedimento statale.

Per quanto attiene all’individuazione delle “gravi violazioni di legge”, in Assemblea costituente era emersa la necessità di violazioni intenzionali e ripetute oppure anche di una singola violazione gravissima. La dottrina ha ribadito la necessità che i comportamenti illegittimi abbiano un certo grado di frequenza e di intensità, come – d’altra parte – si desume dalla formula costituzionale e dalle corrispondenti formule degli statuti speciali (che parlano di “reiterate e gravi violazioni di legge”).

Articolo 17
(Patto di convergenza)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. Nell’ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l’obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, il livello di ricorso al debito nonché l’obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell’autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali. Nel caso in cui il monitoraggio rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

**possibile, il metodo della diffusione
delle migliori pratiche fra gli enti
dello stesso livello.**

L'articolo 17, inserito dalle Commissioni, attiene al patto di convergenza verso i costi e i fabbisogni *standard*²³.

Nel dettaglio, si autorizza il Governo – previo confronto e valutazione congiunta in Conferenza unificata – a proporre, nell'ambito del ddl finanziaria, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, al fine di realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo.

Le norme sul coordinamento dinamico sono altresì volte a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale:

- il livello programmato dei saldi finanziari da rispettare;
- gli obiettivi di servizio;

Tale espressione si riferisce presumibilmente agli standard quantitativi e qualitativi dei servizi erogati.

- il livello di ricorso al debito;
- l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali.

La disposizione pare riferirsi al tetto massimo della pressione fiscale comunale, provinciale, regionale, statale.

Non appare precipuo come tale vincolo possa risultare compatibile con l'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, visto che, a titolo di esempio, la fissazione di un tetto massimo di pressione fiscale regionale comporta che ogni singola regione debba contribuire pro quota al non superamento del tetto.

Presumibilmente, l'autonomia va interpretata come discrezionalità nell'individuazione del tributo manovrabile, fermo restando un limite quantitativo non oltrepassabile di carico fiscale.

²³ Nel linguaggio economico, il costo *standard* riguarda il costo di produzione di un bene o di un servizio in condizioni di efficienza ottimali. Il termine fabbisogno *standard* indica invece il costo necessario a soddisfare le esigenze del fruitore medio di un dato bene o servizio.

Le norme di coordinamento proposte dal Governo nel ddl finanziaria devono essere coerenti con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

Si ricorda che l'**art. 2, secondo comma 2, lett. f)**, indica, tra i principi e criteri direttivi generali della delega, la determinazione del costo o del fabbisogno *standard* quale “costo o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l’efficienza e l’efficacia – e tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell’ente territoriale ed il numero dei residenti – costituisce l’indicatore rispetto a cui comparare e valutare l’efficienza dell’azione pubblica, nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell’esercizio delle rispettive funzioni”.

Qualora il monitoraggio rilevi che gli obiettivi assegnati ad uno o più enti non siano stati raggiunti, è compito dello Stato – d’intesa con la Conferenza unificata – attivare un procedimento denominato “piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”.

Tale piano – limitato agli enti che presentano gli scostamenti maggiori a livello di costo medio per abitante - ha lo scopo di acclarare i motivi alla base degli scostamenti e di stabilire i correttivi da intraprendere.

Nell’attuazione del piano, si può fornire agli enti l’assistenza tecnica necessaria e utilizzare – ove possibile – il metodo della *best practice* tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo.

Articolo 18

(Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e Regioni)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

Identico

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

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

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

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

L'articolo 18 (16 nella numerazione originaria) – rimasto immutato dopo l'esame presso le Commissioni - reca i principi e criteri direttivi finalizzati all'attribuzione alle regioni e agli enti locali di un proprio patrimonio.

In attuazione dell'**art. 119, co. sesto, primo periodo, della Costituzione**, i decreti legislativi di cui all'**art. 2 della presente legge** (v. *supra*) devono stabilire i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, di un proprio patrimonio.

La disciplina generale sul patrimonio dello Stato è contenuta nell'art. 826 cod. civ.

Altresì, gli artt. 822 e ss. cod. civ. recano la disciplina di base dei beni del demanio statale.

I predetti decreti delegati devono conformarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) conferimento, a titolo non oneroso, a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate all'estensione territoriale, alle capacità finanziarie e alle funzioni effettivamente esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali;

b) attribuzione dei beni immobili secondo il criterio di territorialità;

c) conferimento dei beni alle autonomie territoriali sulla base di criteri concertati in sede di Conferenza unificata;

d) individuazione di tipologie di beni di rilevanza nazionale non suscettibili di trasferimento, inclusi quelli rientranti nel patrimonio culturale nazionale.

L'art. 19 appare in correlazione con l'art. 1, comma 1 (v. la relativa scheda), che include nell'ambito normativo del ddl in esame la disciplina dei principi generali per l'attribuzione di un patrimonio proprio alle autonomie territoriali.

Articolo 19

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

1.*Identico:*

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

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo **9** si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo **9**;

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

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo **9** avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di **cinque anni**;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali **per abitante** in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere b) e c);

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

e) garanzia per le regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo **8**, comma 1, lettera **h**);

e) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 8 e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

f) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo **10**, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo **10** e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

L'articolo 19 (17 nella denominazione originaria) - modificato dalle Commissioni - stabilisce i principi ed i criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi di cui all'art. 2 della presente legge (v. *supra*), con riguardo alla fissazione di una disciplina transitoria per le Regioni.

Si segnala, preliminarmente, che l'**art. 20** (v. *infra*) disciplina la normativa transitoria relativa al finanziamento delle funzioni degli enti locali.

Sui profili di rilievo costituzionale della disciplina transitoria e della gradualità nell'attuazione si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pagg. 5-6 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

I principi e criteri direttivi a cui il legislatore delegato deve attenersi sono i seguenti:

a) i criteri di calcolo delle quote del fondo perequativo in favore delle Regioni si applicano a regime, dopo l'esaurimento di una fase transitoria diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti erariali rilevati nelle singole Regioni come media nel triennio 2006-2008 (al netto delle risorse erogate in via straordinaria) ai valori determinati con i criteri indicati nell'**art. 9** (v. *supra*);

b) l'utilizzo dei criteri di calcolo del fondo perequativo in favore delle Regioni, indicati nell'**art. 9**, avviene a partire dall'effettiva quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. (*in primis* sanità, assistenza, istruzione: v. **art. 8, comma 1, lett. a), n. 1**). Per operare tale quantificazione, si richiede un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di cinque anni (v. **art. 2, comma 2, lett. l), n. 1**). **La fissazione in cinque anni della durata del processo di convergenza è stata introdotta dalle Commissioni, mentre il testo iniziale del ddl faceva riferimento ad un "periodo di tempo sostenibile"**;

c) per le materie diverse dai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni (v. anche **art. 2, comma 2, lett. l), n. 2**) Nel caso in cui - in sede di attuazione dei decreti legislativi - emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune Regioni, lo Stato ha la facoltà di attivare a proprio carico meccanismi correttivi di compensazione di durata pari al periodo transitorio quinquennale. **La precisazione in base a cui la capacità fiscale è da intendersi *pro capite* è stata inserita dalle Commissioni**;

Per quanto attiene al finanziamento degli enti locali, l'art. 20, comma 1, lett. d) (v. infra) prevede un meccanismo di transizione analogo, con la differenza che la linea di demarcazione passa per la differenza tra le spese riconducibili all'esercizio delle "funzioni fondamentali" e le "altre spese": il superamento del criterio della spesa storica deve avvenire in un "periodo di cinque anni" per entrambe le tipologie di spesa.

Per quanto riguarda gli enti locali, non si prevede - a differenza delle Regioni - alcun meccanismo correttivo di compensazione in caso di "situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità".

d) specificazione del termine iniziale da cui far decorrere il periodo transitorio quinquennale indicato dalle sopra illustrate **lett. b)** e **c)** (**la lett. d)** è **stata inserita durante l'esame presso le Commissioni**);

e) garanzia per le Regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi destinati a finanziare le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni calcolate secondo il meccanismo dei costi *standard*;

Cfr., al riguardo, quanto riportato a commento dell'**articolo 11, lettera e)**.

f) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali rappresentate da:

- tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni (destinati a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'**art. 10, co. 1, lett. b), n. 1)**;
- aliquote riservate alle Regioni, applicate su basi imponibili di tributi erariali (destinati a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'**art. 10, co. 1, lett. b), n. 1)**;
- aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef (destinata a finanziare le spese diverse da quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'**art. 10, co. 1, lett. b), n. 2)**;
- compartecipazione regionale al gettito dell'IVA (destinata a finanziare il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, ai sensi dell'**art. 10, co. 1, lett. c)**) e dell'Irpef;

sia, per il complesso delle Regioni, almeno pari all'entità degli stanziamenti statali di spesa (comprensivi dei costi del personale e di funzionamento) di cui è prevista la soppressione, in linea con il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema incentrato sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

E' prevista l'effettuazione di un'apposita verifica dell'adeguatezza e della congruità delle risorse volte a finanziare gli oneri derivanti dalle funzioni già trasferite.

Tale verifica deve essere concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome.

Per quanto attiene al finanziamento, a regime, delle funzioni trasferite alle Regioni, cfr. *supra* **art. 10**.

Articolo 20
(Norme transitorie per gli enti locali)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

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

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

1.*Identico:*

a)*identica;*

b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, non inferiore al valore dei trasferimenti di cui all'articolo 11, comma 1, lettera e);

c) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 15, e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell'articolo 12, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera l), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, **in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard**, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando **in modo forfettario** l'80 per cento di esse come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali;

2) fatta salva l'autonomia delle regioni e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea, il finanziamento delle funzioni,

d) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di **cinque anni**, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento **delle spese** come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, **ai sensi del comma 2;**

2) **per comuni e province l'80 per cento delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le partecipazioni a tributi erariali, e**

Testo del disegno di legge

fondamentali e non, di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n.194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;

3) ai fini del numero 2) si prendono a riferimento gli ultimi bilanci certificati a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all'articolo 2;

e) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera d).

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno *standard* o alla capacità fiscale di cui agli articoli 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno *standard*, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

**Presidente della Repubblica 31
gennaio 1996, n. 194.**

3. Per i comuni, le funzioni da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia;

f) funzioni del settore sociale, fatta eccezione per i servizi per l'infanzia e per i minori.

4. Per le province, le funzioni da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

c) funzioni nel campo dei trasporti;

d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;

e) funzioni nel campo della tutela ambientale;

f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

5. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.

L'articolo 20 (art. 18 nella numerazione originaria) – modificato dalle Commissioni - reca le norme transitorie per il finanziamento delle funzioni degli enti locali (nel corso dell'esame presso le Commissioni, è stata modificata la

rubrica, che inizialmente recitava: “principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali”).

Si ricorda che l'**art. 19** (cfr. *retro*) disciplina la normativa transitoria relativa al finanziamento delle funzioni delle Regioni.

Sui profili di rilievo costituzionale della disciplina transitoria e della gradualità nell'attuazione si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pagg. 5-6 (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Sul finanziamento, a regime, delle funzioni degli enti locali, v. *supra* **art. 11**.

Si prevede che il legislatore delegato debba attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) in sede di attuazione dell'art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni devono provvedere a finanziare le ulteriori funzioni amministrative esercitate dagli enti locali nelle materie di competenza legislativa statale o regionale. Altresì, lo Stato e le Regioni devono far fronte agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni amministrative svolte dagli enti locali alla data di entrata in vigore della presente legge. Le forme di copertura finanziaria individuate devono essere coerenti con i principi della presente legge;

b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province sia, per il complesso dei comuni e delle province, almeno pari al valore dei trasferimenti statali e regionali soppressi destinati a finanziare le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e alle altre funzioni, al netto degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi (**la lett. b) è stata inserita dalle Commissioni**);

c) un'integrazione apportata dalle Commissioni precisa che i fondi perequativi dei comuni e delle province vanno quantificati, per ciascun livello di governo, in misura pari alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi destinati a finanziare le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e alle altre funzioni e le maggiori entrate spettanti ai comuni e alle province in luogo dei trasferimenti soppressi. Nel determinare i fondi perequativi, va tenuto conto dei criteri di graduale superamento della spesa storica (su cui v. **art. 2, comma 2, lett. l), nn. 1-2**);

Per quanto attiene alla ridefinizione delle funzioni amministrative, **l'art. 8, comma unico, lett. l)** – in tema di finanziamento delle competenze legislative regionali – vincola il legislatore delegato a fornire adeguata copertura finanziaria (coerente con i principi della legge in esame) agli oneri derivanti dalle funzioni amministrative statali eventualmente trasferite alle Regioni.

d) definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria, in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni sia per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali (v.

art. 11, comma unico, lett. a), n. 1) sia per le altre spese (v. **art. 11, comma unico, lett. a), n. 2)**;

La versione iniziale del ddl fissava “in un periodo di tempo sostenibile” la durata della fase transitoria per le spese riconducibili all’esercizio delle funzioni fondamentali: la fissazione a cinque anni è stata disposta durante l’esame presso le Commissioni.

A differenza di quanto previsto per le Regioni in merito al finanziamento delle funzioni diverse dai LEP, l’art. 20, lett. d), sopra illustrato non prevede, per gli enti locali, alcun meccanismo correttivo di compensazione a fronte di eventuali “situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità”.

Si ricorda che la disciplina delle “funzioni fondamentali” degli enti locali rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

A tale proposito – e con particolare riferimento all’individuazione delle “funzioni fondamentali” – l’art. 2 della legge n. 131 del 2003²⁴ aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti all’individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento degli enti locali, nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

Altresì, nella scorsa legislatura, la Commissione affari costituzionali del Senato aveva avviato l’esame del ddl governativo recante “Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001” (A.S. n. 1464).

Per effetto di modifiche introdotte durante l’esame presso le Commissioni, la medesima lettera d) prevede, in via transitoria, che fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province venga finanziato assumendo che l’80 per cento delle spese si riferisca alle funzioni fondamentali e che il residuo 20 per cento si riferisca alle funzioni non fondamentali. Tale ripartizione rileva ai fini del calcolo della perequazione secondo il costo *standard* (per le funzioni fondamentali) piuttosto che in base alla capacità fiscale (per le funzioni non fondamentali);

2) l’80 per cento delle spese di comuni e province afferenti alle funzioni fondamentali ed il residuo 20 per cento relativo alle funzioni non fondamentali è finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall’autonomia finanziaria, nonché dal fondo perequativo. Nelle entrate derivanti dall’autonomia finanziaria, sono ricomprese – ai fini del finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali – le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali; invece – ai fini

²⁴ Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (c.d. “legge La Loggia”). La delega è scaduta il 31 dicembre 2005, senza essere esercitata.

del finanziamento delle spese riguardanti le altre funzioni – si ricorre alle compartecipazioni al gettito di tributi regionali;

3) ai fini del punto **2)**, si prendono a riferimento gli ultimi bilanci degli enti locali certificati a rendiconto, disponibili alla data di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi di cui all'**art. 2** (v. *supra* la relativa scheda);

e) specificazione del termine iniziale da cui far decorrere il periodo transitorio quinquennale entro il quale va garantito il superamento della spesa storica sia per le funzioni fondamentali sia per quelle non fondamentali (**la lett. e) è stata inserita dalle Commissioni**).

Il comma 2 – inserito dalle Commissioni – reca una previsione transitoria in base alla quale:

- ai soli fini dell'attuazione della legge in esame;
- ed in particolare ai fini della quantificazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali;

in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi da adottarsi in base all'**art. 2** (v. *infra* la relativa scheda), per il finanziamento integrale delle spese afferenti alle funzioni fondamentali, calcolate secondo il criterio del fabbisogno *standard*, si considerano provvisoriamente le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, ai sensi del d.P.R. n. 194 del 1996²⁵.

I commi 3 e 4 – inseriti nel corso dell'esame nelle Commissioni – recano, rispettivamente per i comuni e per le province, un elenco provvisorio delle funzioni fondamentali da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno *standard*.

Sia per i comuni che per le province sono incluse le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese certificate dall'ultimo conto di bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge in commento (**co. 3, lett. a); co. 4, lett. a)**).

Altresì, per entrambi i livelli di governo è inclusa l'istruzione pubblica e l'edilizia scolastica; nel caso dei comuni, sono compresi pure i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione (**co. 3, lett. c); co. 4, lett. b)**).

Si rileva che tra le funzioni comunali è presente un riferimento al settore sociale, fatta eccezione per i servizi per l'infanzia e per i minori (**co. 3, lett. f)**);

²⁵ Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d. lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Tra l'altro, l'art. 2 di tale regolamento disciplina la struttura del bilancio degli enti locali, con riferimento alla denominazione e alla numerazione dei titoli e delle categorie per la parte entrata, alla denominazione e alla numerazione dei titoli, delle funzioni, dei servizi e degli interventi per la parte spesa, nonché alla denominazione e alla numerazione dei capitoli dei servizi per conto di terzi per la parte entrata e per la parte spesa.

invece, tra le funzioni provinciali si ritrovano anche quelle concernenti i servizi del mercato del lavoro (**co. 4, lett. f**)).

Il **comma 5 – anch'esso inserito dalle Commissioni** - rimette ai decreti legislativi attuativi della legge in esame la disciplina dell'eventuale adeguamento dell'elenco provvisorio delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui ai sopra illustrati **commi 3 e 4**.

L'adeguamento suddetto va concertato in sede di Conferenza unificata.

Articolo 21
(Perequazione infrastrutturale)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, da ricondurre nell'ambito degli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, riguardanti la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) valutazione dell'estensione delle superfici territoriali;

b) valutazione del parametro della densità della popolazione e della densità delle unità produttive;

c) considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna;

d) valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

**e) valutazione della specificità
insulare.**

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20, al fine del recupero del *deficit* infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno *standard*. Gli interventi di cui al presente comma sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Art. 21.

(Perequazione infrastrutturale)

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, da ricondurre nell'ambito degli interventi di cui all'articolo 119,

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

quinto comma, della Costituzione, riguardanti la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

***a)* valutazione dell'estensione delle superfici territoriali;**

***b)* valutazione del parametro della densità della popolazione e della densità delle unità produttive;**

***c)* considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna;**

***d)* valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;**

***e)* valutazione della specificità insulare.**

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 19 e 20, al fine del recupero del *deficit* infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno *standard*. Gli interventi di cui al presente comma sono

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

**individuati nel programma da
inserire nel Documento di
programmazione economico-
finanziaria ai sensi dell'articolo 1,
commi 1 e 1-bis, della legge 21
dicembre 2001, n. 443.**

Art. 21.

(Perequazione infrastrutturale)

**1. In sede di prima applicazione, il
Ministro dell'economia e delle
finanze, d'intesa con il Ministro per le
riforme per il federalismo, il Ministro
per la semplificazione normativa, il
Ministro per i rapporti con le regioni
e gli altri Ministri competenti per
materia, predispone una ricognizione
degli interventi infrastrutturali, sulla
base delle norme vigenti, da
ricondere nell'ambito degli
interventi di cui all'articolo 119,
quinto comma, della Costituzione,
riguardanti la rete stradale,
autostradale e ferroviaria, la rete
fognaria, la rete idrica, elettrica e di
trasporto e distribuzione del gas, le
strutture portuali ed aeroportuali. La
ricognizione è effettuata secondo i
seguenti principi e criteri direttivi:**

***a) valutazione dell'estensione delle
superfici territoriali;***

***b) valutazione del parametro della
densità della popolazione e della
densità delle unità produttive;***

L'**articolo 21, inserito dalle Commissioni**, reca le modalità di attuazione degli interventi a finalità vincolata di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.²⁶, limitatamente al profilo della dotazione infrastrutturale.

Per quanto concerne – in via generale - gli interventi attuativi dell'art. 119, quinto comma, Cost., si rinvia all'**art. 15** del ddl in commento (in particolare, alla **lett. c)** relativa al *deficit* infrastrutturale).

Nel dettaglio (**comma 1**), in sede di prima applicazione (*presumibilmente: della legge in commento*), il Ministro dell'economia e delle finanze deve predisporre - d'intesa con i Ministri per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia – una ricognizione degli interventi infrastrutturali previsti dalle norme vigenti e riconducibili all'ambito applicativo dell'art. 119, quinto comma, Cost.

Tali interventi devono riguardare:

- 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.

I principi e criteri direttivi a cui informare l'attività ricognitiva sono i seguenti:

- a)** estensione delle superfici territoriali interessate;
- b)** densità della popolazione e delle unità produttive;
- c)** requisiti delle zone montane;
- d)** valutazione della dotazione infrastrutturale di ciascun territorio;
- e)** valutazione della specificità dei territori insulari.

In base al **comma 2** - nella fase quinquennale transitoria di passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno *standard* e delle capacità fiscali (v. *supra* **artt. 19-20**) - occorre individuare, sulla base della ricognizione di cui al **comma 1**, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Si specifica come tale individuazione sia finalizzata al recupero del *deficit* infrastrutturale, incluso quello riguardante il trasporto pubblico locale, e debba essere calibrata sulla base della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza verso i costi o i fabbisogni *standard*.

²⁶ Ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Gli interventi infrastrutturali così individuati sono altresì indicati nel programma da inserire nel documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), ai sensi dell'art. 1, co. 1 e 1-*bis*, della legge n. 443 del 2001²⁷.

In base a quanto previsto dall'**art. 1, co. 2 (v. *supra*)**, l'**articolo 21** in commento si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, conformemente ai rispettivi statuti.

²⁷ *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.*

Ai sensi dell'art. 1, co. 1, il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese nonché per assicurare efficienza funzionale ed operativa e l'ottimizzazione dei costi di gestione dei complessi immobiliari sedi delle istituzioni dei presidi centrali e la sicurezza strategica dello Stato e delle opere la cui rilevanza culturale trascende i confini nazionali. L'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti.

In base all'art. 1, co. 1-*bis*, "Il programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria deve contenere le seguenti indicazioni:

- a) elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- b) costi stimati per ciascuno degli interventi;
- c) risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
- d) stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- e) quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi".

Articolo 22

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

a) valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

b) difesa dall'inquinamento; valutazione dell'impatto ambientale in collaborazione con il Ministero competente e con la regione Lazio;

c) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

d) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;

e) edilizia pubblica e privata;

f) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;

g) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;

h) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal Consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, dei principi della legislazione statale e di quella regionale nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;

b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3.

6. Il decreto legislativo di cui al

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

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

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 18, comma 1, lettera d).

8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18

Testo del disegno di legge
_____Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

agosto 2000, n. 267.

9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle Città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

L'**articolo 22**, aggiunto durante l'esame presso le Commissioni, disciplina l'ordinamento transitorio, anche relativo ai profili finanziari, di "Roma capitale", in attuazione dell'art. 114, terzo comma, Cost.²⁸, a tal fine conferendo al Governo apposita delega, da esercitarsi attraverso l'adozione di uno "specifico decreto legislativo" (v. *infra* **co. 5**).

Nella sistematica del ddl, l'**articolo 22** sostituisce – ampliandone la portata normativa - l'iniziale **art. 13** del testo originario del disegno di legge (v. le relative schede), di cui viene disposta la soppressione.

Come già accennato, la disciplina recata dall'articolo in commento ha carattere transitorio, essendone prevista la vigenza soltanto in sede di prima applicazione e fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane (**comma 1**).

Infatti, a seguito della suddetta attuazione – e comunque a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di "Roma capitale" - le norme di cui all'**art. 22** in esame si intendono riferite alla città metropolitana di "Roma capitale" (**comma 9**).

Le "città metropolitane" – inizialmente previste dalla legge n. 142 del 1990²⁹ e non ancora istituite – hanno ricevuto fondamento costituzionale con la legge cost. n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V: esse rappresentano uno degli enti territoriali costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'art. 114, primo comma, Cost.

La disciplina di base delle città metropolitane è contenuta negli articoli 21 e ss. del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (d. lgs. n. 267 del 2000); in

²⁸ Ai sensi dell'art. 114, terzo comma, Cost., "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

²⁹ *Ordinamento delle autonomie locali*.

particolare - in base all'art. 22, quinto comma – la città metropolitana, una volta istituita “acquisisce le funzioni della provincia”.

Sul punto, cfr. *amplius* la scheda relativa all'**art. 14**.

*Dal complesso dell'articolo in commento – e in particolare dal combinato disposto dei **commi 1 e 9** sopra illustrati – sembrerebbe che, in via transitoria, l'ente “Roma capitale” assorba il comune di Roma, mentre – a regime – esso rientrerebbe nel genus delle “città metropolitane”, con conseguente assorbimento della provincia e contestuale reviviscenza del comune.*

Il **comma 2** istituisce l'ente territoriale “Roma capitale”, facendone coincidere i confini con quelli del comune di Roma.

“Roma capitale” è dotata di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nel rispetto dei limiti costituzionali.

L'ordinamento di “Roma capitale” deve garantire il migliore assetto delle funzioni che la capitale è chiamata svolgere in quanto sede degli organi costituzionali³⁰, nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

E' ipotizzabile – anche se la disposizione non lo esplicita chiaramente – che l'ente “Roma capitale” non si sovrapponga, ma assorba il comune di Roma.

*Tale interpretazione sarebbe suffragata: dal **comma 3** (v. infra) che attribuisce a “Roma capitale” le funzioni attualmente spettanti al “comune di Roma”; dal **comma 4** (v. infra), che rimette l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite a “Roma capitale” ad appositi regolamenti adottati dal Consiglio comunale; dal **comma 6** (v. infra), che prevede l'individuazione, nella legislazione delegata, di modalità di coordinamento e collaborazione tra “Roma capitale” da un lato e lo Stato, la Regione Lazio e la provincia di Roma dall'altro, senza fare riferimento al comune.*

Il **comma 3** dispone l'attribuzione a “Roma capitale” delle funzioni attualmente spettanti al comune di Roma e, in aggiunta, di una serie dettagliata di ulteriori funzioni amministrative:

a) valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

La “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), mentre la

- ³⁰ La nozione di “organi costituzionali” è stata elaborata in sede dottrinale.

Adottando un'interpretazione restrittiva, sono “organi costituzionali”: la Presidenza della Repubblica, il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati, il Governo, la Corte costituzionale.

Una lettura estensiva porterebbe ad includere nell'elenco di cui sopra anche “organi di rilevanza costituzionale” quali il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

“valorizzazione dei beni culturali e ambientali” e la “promozione e organizzazione di attività culturali” rientra – ai sensi dell’art. 117, comma terzo, Cost. - nella potestà legislativa concorrente tra lo Stato (chiamato ad adottare le leggi cornice) e le Regioni (competenti ad adottare la normativa di dettaglio).

E’ ormai consolidata la giurisprudenza costituzionale sul carattere “trasversale” della materia afferente alla “tutela dell’ambiente”, tale da legittimare una riserva di competenza in capo al legislatore statale nella fissazione di *standard* uniformi sull’intero territorio nazionale, senza tuttavia escludere la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propri ambientali (cfr., *e pluribus*, sentt. nn. 407/2002, 222/2003, 307/2003, 247/2006).

Analogamente, è stato riconosciuto il carattere “trasversale” della “tutela dei beni culturali” (sent. n. 232/2005).

b) difesa dall’inquinamento, oltre che – in collaborazione con il Ministero competente e con la Regione Lazio - valutazione dell’impatto ambientale (VIA);

La Parte II del d. lgs. n. 152 del 2006 (*Norme in materia ambientale*), così come modificato dal d. lgs. n. 4 del 2008, disciplina le valutazioni ambientali maggiormente rilevanti: la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione dell’impatto ambientale (VIA) e l’autorizzazione integrata ambientale (AIA), coordinandole tra loro.

In particolare, si stabilisce che le strategie di sviluppo sostenibile definiscano il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali. Attraverso la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, queste strategie devono assicurare la dissociazione tra la crescita economica ed il suo impatto sull’ambiente, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell’occupazione.

Il processo di VIA si conclude con il provvedimento di valutazione dell’impatto ambientale emesso dall’autorità competente, obbligatorio, vincolante e sostitutivo di ogni altro provvedimento in materia ambientale e di patrimonio culturale. Il provvedimento di valutazione d’impatto ambientale fa luogo dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA) e comprende le procedure di valutazione d’incidenza (VINC).

Il termine massimo per l’emissione del provvedimento di VIA è fissato in 150 giorni (12 mesi per le opere complesse).

c) sviluppo economico e sociale di Roma capitale, con particolare riguardo ai settore produttivo e a quello del turismo;

d) sviluppo urbano e pianificazione del territorio;

e) edilizia pubblica e privata;

f) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riguardo al trasporto pubblico e alla mobilità;

g) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con la Regione Lazio;

L'articolo 1 della legge n. 225 del 1992³¹ stabilisce che il Servizio Nazionale della Protezione Civile è composto dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

Con la legge cost. n. 3 del 2001, la protezione civile è considerata materia di legislazione concorrente e, quindi di competenza regionale, nell'ambito dei principi fondamentali di indirizzo dettati dalla legge statale. Al coordinamento del Servizio nazionale e alla promozione delle attività di protezione civile, provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso il Dipartimento della protezione civile.

h) ulteriori funzioni conferite a “Roma capitale” dallo Stato e dalla Regione Lazio, in conformità all’art. 118, secondo comma, Cost.

Dal combinato disposto dei co. 3 e 5 (su cui v. infra), non appare evidente se l’operatività dell’attribuzione a Roma capitale delle funzioni amministrative sopra elencate sia contestuale all’entrata in vigore della legge di delega in commento ovvero differita al momento dell’emanazione del decreto legislativo sull’ordinamento transitorio di Roma capitale.

*Parrebbe a favore della prima ipotesi la collocazione del **comma 3** nella sistematica dell’intero **art. 22**.*

*Andrebbe invece a suffragare la seconda ipotesi il fatto che il **comma 5, lett. a)**, reca tra i principi e criteri direttivi della delega, la specificazione delle funzioni di cui al **co. 3**, oltre alla definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e strumentali.*

Il **comma 4** rimette la disciplina di esercizio delle sopra elencate funzioni amministrative attribuite a “Roma capitale” ad appositi regolamenti adottati dal consiglio comunale di Roma, che - a tal fine - assume la denominazione di “Assemblea capitolina”.

I predetti regolamenti devono essere conformi:

- alla Costituzione;
- ai vincoli derivanti dall’appartenenza alle Comunità europee, nonché ai vincoli internazionali;
- ai soli principi della legislazione statale e regionale;
- infine, devono essere funzionali alle speciali attribuzioni amministrative spettanti a “Roma capitale”.

Per quanto riguarda il vincolo derivante dai principi della legislazione statale e regionale, si ricorda che – in base alla gerarchia delle fonti del diritto – i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge (art. 4 delle “Disposizioni preliminari al codice civile”: c.d. pre-leggi).

³¹ Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.

Pertanto, sembrerebbe delinearsi un processo di delegificazione tale per cui – limitatamente alla disciplina delle funzioni amministrative attribuite a “Roma capitale” – i regolamenti adottati dall’Assemblea capitolina possono derogare a norme di dettaglio contenute in leggi statali o regionali.

Peraltro, l’art. 7 del Testo unico sugli enti locali³² prevede, in via generale, che i comuni e le province adottino regolamenti nelle materie di propria competenza, “nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto”.

Si ricorda che la norma costituzionale di riferimento – l’art. 114 – nel testo vigente demanda alla legge dello Stato la disciplina dell’ordinamento di Roma capitale; se tale rinvio sia sufficiente a legittimare la legge statale a porre norme derogatorie rispetto all’assetto costituzionale delle competenze legislative è questione sottesa alla disposizione in esame.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo recante l’ordinamento transitorio di “Roma capitale” (v. *infra* **comma 5**), l’Assemblea capitolina deve approvare – ai sensi dell’art. 6, co. 2-3-4 del *Testo unico sugli enti locali* - lo statuto di “Roma capitale”, la cui entrata in vigore è fissata il giorno stesso della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Ai sensi dell’art. 6 del *Testo unico sugli enti locali*, i comuni e le province adottano il proprio statuto (co. 1).

Lo statuto, nell’ambito dei principi fissati dal Testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell’ente, anche in giudizio (co. 2).

Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge n. 125 del 1991³³, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti (co. 3).

Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie (co. 4).

In sede di adozione dello statuto, occorre fornire “particolare riguardo” al profilo del decentramento municipale.

Il vigente statuto del comune di Roma disciplina – nel Capo IV (artt. 26 e ss.) – il decentramento municipale.

³² Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

³³ *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, abrogata (con l’eccezione dell’art. 11) e sostituita dal d. lgs. n. 198 del 2006 (*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*).

In base all'art. 26, le Circoscrizioni del Comune di Roma sono costituite in Municipi, per rappresentare le rispettive comunità, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo nell'ambito dell'unità del Comune di Roma (comma 1).

I Municipi esercitano le funzioni loro attribuite dalla legge, dallo Statuto e dal regolamento. Ulteriori funzioni possono esse riconferite ai Municipi con deliberazione consiliare (comma 3).

Il **comma 5** rimette ad uno “specifico decreto legislativo”, da adottarsi ai sensi dell'**art. 2** (v. *supra* la relativa scheda), la disciplina dell'ordinamento transitorio, anche relativo ai profili finanziari, di “Roma capitale”.

Il riferimento ad “uno specifico decreto legislativo” sembrerebbe escludere la possibilità di “suddividere” l'esercizio della delega in una pluralità di decreti di attuazione.

*Il rinvio all'**art. 2** vincola il legislatore delegato sia per quanto attiene ai tempi (tendenzialmente, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge in esame) sia per ciò che riguarda la procedura (parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'**art. 3**, e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario).*

L'esercizio della delega deve conformarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificazione delle funzioni amministrative attribuite a “Roma capitale” in base al **comma 3** e definizione delle modalità per il trasferimento a “Roma capitale” delle relative risorse umane e mezzi;

b) ferme restando le norme di legge sul finanziamento dei comuni, assegnazione a “Roma capitale” di risorse ulteriori, parametrize sulle funzioni amministrative attribuite, nonché sulle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica.

Il decreto legislativo sull'ordinamento transitorio di “Roma capitale” deve assicurare – nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui al **comma 3** - i raccordi istituzionali, nonché le modalità di coordinamento e di collaborazione di “Roma capitale” con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma (**comma 6**).

Il **comma 7** – sostanzialmente riproduttivo dell'art. 13, co. 3, del ddl iniziale del Governo – rimette al decreto legislativo sull'ordinamento transitorio la statuizione dei 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 e non più funzionali alle esigenze dell’amministrazione centrale, ferma restando la previa individuazione di quei beni (anche rientranti nel patrimonio culturale) non suscettibili di trasferimento ai sensi dell’**art. 18, primo comma, lett. d)**;

La disciplina generale sul patrimonio dello Stato è contenuta nell’art. 826 cod. civ. Altresì, gli artt. 822 e ss. cod. civ. recano la disciplina di base dei beni del demanio statale.

Il **comma 8** prevede che le disposizioni di cui all’articolo in esame e quelle contenute nel decreto legislativo sull’ordinamento transitorio di “Roma capitale” possano essere modificate, derogate od abrogate solo espressamente.

Il divieto di operare modifiche, deroghe o abrogazioni implicite ha ovviamente una valenza solo monitoria nei confronti del legislatore, non potendo una norma di legge vincolare giuridicamente una norma successiva di grado gerarchico equivalente.

Per quanto non disposto dall’articolo in commento, si applica in via sussidiaria a “Roma capitale” la disciplina generale sui comuni contenuta nel *Testo unico sugli enti locali*.

Articolo 23

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

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, **nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione**, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

a) *identica*;

b) definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

b) *identica*.

L'articolo 23 (19 nella numerazione originaria) – modificato dalle Commissioni - indica i principi e criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi di cui all'**art. 2**, relativamente al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni.

Un'integrazione apportata dalle Commissioni prevede che i suddetti decreti debbano rispettare l'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nell'adozione delle forme organizzative di gestione e riscossione di tributi e compartecipazioni.

In particolare, si prevedono:

a) adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali;

b) definizione – a mezzo di apposita convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli enti locali – delle concrete modalità di recupero dell'evasione fiscale, con riferimento anche alla ripartizione degli introiti.

L'**art. 23** appare in correlazione con l'**art. 2, comma 2, lett. d)**, che pone, quale, criterio direttivo “generale”, il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Articolo 24

(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, **nel rispetto degli** statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché **al patto di convergenza di cui all'articolo 17 e** all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera **l**).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni

Testo del disegno di legge

e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale, **ferma restando la copertura del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera *b*), della presente legge.**

3.*Identico:*

a)*identica;*

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

b)identica;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera hh), e alle condizioni di cui all'articolo 15, comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, **nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2,** rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le **corrispondenti** modalità di finanziamento **aggiuntivo** attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all'articolo 4 svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

L'articolo 24 (20 nella numerazione originaria), modificato dalle Commissioni, prevede (comma 1) che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano – nel rispetto degli Statuti speciali – concorrano:

- al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà;
- all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti;
- al rispetto del patto di convergenza (su cui v. *supra* **art. 17**);
- nonché all'assolvimento degli obblighi comunitari.

I criteri e le modalità per l'applicazione delle suddette previsioni sono rimessi alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti, da definirsi entro il termine di ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica.

Ai sensi dell'art. 116, co. 1, Cost., lo statuto delle Regioni ad autonomia speciale è adottato con legge costituzionale.

La legge cost. n. 2 del 2001 è intervenuta nella materia statutaria, uniformandone il procedimento di revisione; essa ha disposto, altresì, che le future modifiche degli Statuti speciali non siano sottoposte a *referendum* costituzionale; inoltre, si è previsto che le norme sulla forma di governo possano essere modificate con legge regionale.

Gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata prevedono che all'attuazione dello Statuto, nonché al trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, si provveda con un decreto legislativo, emanato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta di un'apposita commissione paritetica formata da membri designati in parti uguali dal Governo e dalla

Regione. Si tratta di atti con forza di legge a cui è attribuita una competenza specifica e riservata: la loro emanazione avviene senza una delega legislativa del Parlamento.

In alcuni casi, la legge costituzionale di adozione dello statuto dispone un'attenuazione del grado di rigidità del processo di revisione: per es., l'art. 54 dello Statuto della Regione Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948) prevede che le disposizioni statutarie in materia di finanze, demanio e patrimonio possano essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione.

Previsioni analoghe sono contenute nell'art. 63 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. n. 1 del 1963) e nell'art. 104 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972).

Pertanto, le norme di attuazione degli statuti speciali assumono la veste giuridica di atti con forza di legge, funzionali a garantire l'operatività di leggi costituzionali ed assistiti da un particolare vincolo procedurale (di carattere "paracontrattuale") ai fini della loro adozione.

*Sulla base di tali considerazioni, potrebbe essere ritenuta da valutare la portata normativa del **comma 2** (v. infra), là dove impone alle norme di attuazione di "tenere conto" di principi e criteri direttivi stabiliti dal legislatore ordinario.*

Sui profili di rilievo costituzionale dell'autonomia finanziaria delle Autonomie a Statuto speciale si rinvia al *dossier* "Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale", ottobre 2008, pag. 27 e seguenti (Servizio studi del Senato, dossier n. 57 - Servizio studi della Camera, documentazioni e ricerche n. 20).

Ai sensi del **comma 2**, le norme di attuazione degli Statuti devono tenere conto:

- della dimensione della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva;

Il termine "finanza" – elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico lato sensu inteso - non appare univoco e, pertanto, è suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili (tra le altre: totale delle entrate; totale di talune poste delle entrate; rapporto entrate/spese; totale delle spese; considerazione solo di talune poste tra le spese.)

- delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri - anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi - rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti, per le medesime funzioni, dallo Stato, dal complesso delle Regioni e, per le Regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.

Sono titolari di competenza primaria in materia di finanza locale la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto attiene alla disciplina della finanza locale, alla Regione Valle d'Aosta spetta la potestà legislativa di integrare e attuare le leggi statali in materia di finanza (regionale e) comunale (art. 3, co. 1, lett. f), l. cost. n. 4 del 1948). Su tale materia, la Valle d'Aosta è titolare, altresì, delle relative funzioni amministrative (art. 4 l. cost. n. 4 del 1948).

Le medesime norme di attuazione disciplinano, altresì, le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale. **In base ad un'integrazione apportata dalle Commissioni, resta comunque ferma la copertura del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogarsi sull'intero territorio nazionale in condizioni di efficienza ed appropriatezza.**

La disposizione in esame non sembrerebbe specificare le modalità di partecipazione al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà da parte delle Regioni a statuto speciale caratterizzate da un reddito pro capite superiore alla media nazionale.

Altresì – sulla base dell'art. 119, co. 3, Cost. – il criterio di destinazione delle risorse del fondo perequativo è rappresentato dalla “minore capacità fiscale per abitante” (ossia dal carico fiscale medio) e non dal reddito pro capite. Tuttavia, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale, i criteri di perequazione devono conformarsi, oltre che ai parametri indicati nella Carta costituzionale, anche a quelli eventualmente recati nei rispettivi statuti (adottati con legge costituzionale).

In base al **comma 3**, le norme di cui al sopra illustrato **comma 1** devono essere attuate anche:

- mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome;
- oppure da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato;
- nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli Statuti speciali.

Inoltre, le predette norme di attuazione degli Statuti speciali, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi Statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'**art. 2, comma 2, lett. hh)** (ove si prevede che tali istituti debbano essere conformi al diritto comunitario e rivolti, in particolare, alla creazione di nuove attività di impresa) e alle condizioni di cui all'**art. 15, primo comma, lett. d)** (ove si esplicitano le finalità di promozione dello sviluppo economico e della coesione delle aree sottoutilizzate, la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, l'esercizio dei diritti della persona).

La lett. c) è stata inserita durante l'esame presso le Commissioni.

Per "fiscalità di sviluppo" (o "di vantaggio") si intende una o più decisioni di politica tributaria volte a ridurre l'imposizione fiscale in un determinato territorio, per favorirvi la localizzazione di attività economico-produttive.

La fiscalità di vantaggio si differenzia dalla "concorrenza fiscale", per l'autonomia del livello istituzionale che assume la decisione. Tali decisioni devono rispettare il divieto comunitario di aiuti di Stato distorsivi della concorrenza.

Il **comma 4, modificato dalle Commissioni**, stabilisce che – a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle Regioni a Statuto ordinario – verranno definite le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo, attraverso forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali e di accise.

Tale previsione non trova applicazione nei casi in cui l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni sia finalizzata al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

I vigenti statuti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano elencano le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse alle norme di attuazione.

In sintesi, è attribuito alle Regioni:

- Sicilia: il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di produzione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto;
- Sardegna: i 7/10 dell'IRPEF e dell'IRES, i 9/10 delle imposte ipotecarie, di bollo e di registro, concessioni, energia elettrica, fabbricazione (accise) e, con la finanziaria per il 2007 (ma in vigore dal 2010), i 9/10 dell'IVA e i 7/10 di tutte le altre entrate erariali;
- Valle d'Aosta: i 9/10 di quasi tutte le imposte e l'IVA in quota fissa;
- Friuli-Venezia Giulia: i 6/10 dell'IRPEF, i 4,5/10 dell'IRES, 9,1/10 dell'IVA (con la finanziaria per il 2007, ma in vigore dal 2008), i 9/10 di altre imposte residuali, il 29,75% del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34% del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella regione per uso autotrazione (a decorrere dal 2008);
- Trentino-Alto Adige: le imposte ipotecarie, 9/10 delle imposte sulle successioni e donazioni e dei proventi del lotto, i 2/10 dell'IVA;

- Province autonome di Trento e di Bolzano: i 9/10 di quasi tutte le imposte erariali, una quota variabile dell'IVA (max 4/10) stabilita sulla base di un'intesa annuale.

Il comma 5, inserito dalle Commissioni, dispone che i presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate siano invitati a partecipare – in conformità ai rispettivi statuti - alle riunioni del Consiglio dei ministri dedicate all'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui all'articolo in commento.

Ai sensi dell'art. 21, terzo comma, d. lgs. n. 455 del 1946 (*Statuto della Regione siciliana*, convertito in l. cost. n. 2 del 1948), il presidente della Regione “col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione”.

Ai sensi dell'art. 47, secondo comma, l. cost. n. 3 del 1948 (*Statuto speciale per la Sardegna*), “il presidente della Regione interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione”.

In base all'art. 44, terzo comma, l. cost. n. 4 del 1948 (*Statuto speciale per la Valle d'Aosta*), il Presidente della Regione Valle d'Aosta “interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione”.

In base all'art. 44 della l. cost. n. 1 del 1963 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*), “il Presidente della Regione interviene alle sedute del Consiglio dei ministri per essere sentito, quando sono trattate questioni che riguardano particolarmente la Regione”.

Ai sensi dell'art. 40, secondo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 (*Statuto per il Trentino-Alto Adige*), il presidente della Regione “interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano la regione”.

Analoga previsione è stabilita dall'art. 52, quarto comma, con riguardo ai presidenti delle Province autonome.

Il comma 6, inserito dalle Commissioni, rimette alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (su cui v. *supra* **art. 4**) l'effettuazione di una ricognizione delle disposizioni vigenti concernenti il finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione.

Nell'esercizio di tale funzione, la Commissione è essere integrata da un rappresentante tecnico della regione o provincia interessata.

Come specificato dall'**art. 1, comma 2** (v. *supra*), l'**art. 24**, insieme agli **artt. 14 e 21**, è l'unica disposizione del ddl in commento ad applicarsi anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, conformemente ai rispettivi statuti.

Articolo 25

(Salvaguardia finanziaria)

Testo del disegno di legge _____	Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite _____
1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.	1. <i>Identico.</i>
2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:	2. <i>Identico:</i>
a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;	<i>soppressa</i>
<i>b) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.</i>	<i>a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;</i>
	<i>b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.</i>
3. Per le spese derivanti dall'attuazione	3. Per le spese derivanti dall'attuazione

Testo del disegno di legge _____	Testo comprendente le modificazioni apportate dalle Commissioni riunite _____
degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.	degli articoli 4 e 5 , si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

L'articolo 25 (art. 21 nella numerazione iniziale) – modificato dalle Commissioni – reca norme sulla salvaguardia finanziaria.

Il **comma 1** stabilisce che l'attuazione della presente legge debba essere compatibile con gli impegni finanziari derivanti dal Patto europeo di stabilità e di crescita³⁴.

Sul rispetto dei vincoli derivanti dal Patto europeo di stabilità e crescita – mediante il “filtro” del Patto di stabilità interno – cfr. anche l'**art. 16, lett. b)**.

Ai sensi del **comma 2**, i decreti legislativi emanati in base all'**art. 2** (v. *supra*) devono individuare meccanismi idonei ad assicurare che:

a) vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie. E' espressamente previsto il vincolo che al trasferimento delle funzioni debba corrispondere un trasferimento del personale, tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;

La lett. a) corrisponde alla lett. b) del testo originario, con la differenza dell'espunzione dell'aggettivo “assoluto” riferito al vincolo di cui sopra.

b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo, salvaguardando altresì l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva

³⁴ Il Patto europeo di stabilità e di crescita trova il suo principale fondamento normativo nella Risoluzione del Consiglio europeo approvata ad Amsterdam il 17 giugno 1997.

Con il Patto, gli Stati membri dell'Unione europea si impegnano a rispettare l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio vicino al pareggio o attivo.

Inoltre gli Stati membri:

- sono invitati a rendere pubbliche, di propria iniziativa, le raccomandazioni rivolte loro dal Consiglio;
- s'impegnano ad adottare i provvedimenti correttivi di bilancio necessari per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza;
- procederanno senza indugio agli aggiustamenti correttivi del bilancio che ritengano necessari non appena ricevano informazioni indicanti il rischio di un disavanzo eccessivo;
- correggeranno al più presto gli eventuali disavanzi eccessivi;
- s'impegnano a non appellarsi al carattere eccezionale di un disavanzo conseguente ad un calo annuo del PIL inferiore al 2%, a meno che non registrino una grave recessione (calo annuo del PIL reale di almeno lo 0,75 %).

anche nella fase transitoria di passaggio dalla “spesa storica” al “costo e fabbisogno *standard*”.

A titolo informativo, si ricorda che nel 2007 il rapporto complessivo pressione fiscale/PIL si è attestato al 43,3 per cento (Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica per il 2008, p. 46).

L'**art. 2, comma 2, lett. cc)**, prevede, come criterio direttivo “generale”, la “riduzione dell'imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota *standard* e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali”.

L'**art. 2, comma 2, lett. ff)**, reca, come criterio direttivo “generale”, la “tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico”.

In base all'**art. 5, comma 1, lett. a)**, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tra i vari compiti, concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento.

Il **comma 3** prevede che per le spese derivanti dall'attuazione degli **artt. 4 e 5** (relativi, rispettivamente, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) si provveda con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

Secondo la Relazione tecnica relativa alla versione iniziale del ddl in commento “non sono necessari ulteriori stanziamenti per far fronte al funzionamento della Commissione e della Conferenza. Saranno utilizzati, ove necessario e nei limiti delle disponibilità, gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali”.

Articolo 26
(Abrogazioni)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalle Commissioni riunite

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione. *Identico*

L'articolo 26 (22 nella numerazione iniziale) non ha subito modifiche nel corso dell'esame nelle Commissioni.

Esso prevede che i decreti legislativi emanati in base all'**art. 2** (v. *supra*) debbano individuare le disposizioni incompatibili con il testo legislativo in esame, disponendone l'abrogazione esplicita.

Ultimi dossier del Servizio Studi

80	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1230 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali Edizione provvisoria
81	Dossier	Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere Dossier di inizio della XVI legislatura
82	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1260 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158, recante misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali"
83	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1209 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009) Il testo della Commissione bilancio
84	Dossier	Caratteristiche economiche e socio-demografiche delle famiglie desunte dai dati disponibili dell'Istat e della Banca d'Italia Parte I: dati Istat
85	Dossier	Caratteristiche economiche e socio-demografiche delle famiglie desunte dai dati disponibili dell'Istat e della Banca d'Italia Parte II: dati Istat
86	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1280 "Conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale"
87	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1306 "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente"
88	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1305 "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti"
89/I	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1315 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"
89/II	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 1315 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".