

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 22, comma 2, primo periodo	Individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.	Atto ministeriale <i>Nella fase transitoria individuata agli articoli 20 e 21 della legge</i>	
art. 22, comma 2, secondo periodo	Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate.	Atto ministeriale e inserimento nella Decisione di finanza pubblica <i>15 settembre di ogni anno</i>	DFP 2011-2013 Programma delle infrastrutture strategiche DOC LVII n. 3 Allegato IV
Art. 23, comma 5	Disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del <i>referendum</i> sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).	Regolamento (D.P.R.) <i>19 agosto 2009</i>	
Art. 23, comma 6	Istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con referendum.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2012</i>	
Art. 24	Ordinamento transitorio di Roma capitale.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	D.Lgs. 17 settembre 2010 n. 156 - Ordinamento transitorio di Roma capitale (G.U. 18 settembre 2010, n. 219)
art. 25	Disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazioni.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso ⁹ alle Camere in data 9 novembre 2010)
art. 26	Contrasto all'evasione fiscale.	1 o più D.Lgs. <i>21 maggio 2011</i>	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso ¹⁰ alle Camere in data 9 novembre 2010)

⁹ Vedi nota n. 6.¹⁰ Vedi nota n. 6.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 27, comma 1	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati 21 maggio 2011	Limitatamente al Trentino Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano cfr. Legge n. 191/2009, co. 106-125¹¹ Per quanto attiene le regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono stati siglati due protocolli d'intesa tra lo Stato e la Regioni ¹²
Art. 27, comma 7	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. n. 213 del 14/9/2009)

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

2.2 Gli organi previsti dalla legge delega

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

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

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

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

La **Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale** è una commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati su designazione dei gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne la proporzione. Il Presidente della Commissione bicamerale è nominato tra i componenti della Commissione stessa dai Presidenti di Camera e Senato d'intesa tra loro. La Commissione formula osservazioni e fornisce elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad esprimere il proprio parere. Ha, inoltre, il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni 6 mesi, alle Camere. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori.

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

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

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

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

consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

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

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

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

Inoltre, l'articolo 6 della legge n. 42 attribuisce una nuova competenza alla **Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria**, quella di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali e sui sistemi informativi riferibili a tali servizi.

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

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

3. L'ATTUAZIONE DELLA DELEGA

3.1 La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

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

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

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

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

L'attività conoscitiva della Commissione ha risposto all'esigenza non solo di acquisire elementi informativi finalizzati all'esame degli schemi di decreto

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

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

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

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

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

AUDIZIONE	DATA
Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.	27 aprile 2010
Presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.	27 aprile 2010
Direttore dell'Agenzia del Demanio, Maurizio Prato, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	28 aprile 2010
Ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.	29 aprile 2010
Rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	4 maggio 2010
Rappresentanti della Corte dei conti, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	4 maggio 2010
Seguito dell'audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale.	5 maggio 2010
Rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	6 maggio 2010
Seguito dell'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.	11 maggio 2010

AUDIZIONE	DATA
Rappresentanti dell'Istituto nazionale di urbanistica (INU) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (atto n. 196).	11 maggio 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.	10 giugno 2010
Rappresentanti del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze sui nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009.	17 giugno 2010
Presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine ai nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009.	30 giugno 2010
Ministro dell'Economia e delle finanze, Giulio Tremonti, nell'ambito dell'esame della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22).	21 luglio 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42) (Doc. XXVII, n. 22).	28 luglio 2010
Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241).	14 settembre 2010
Sottosegretario di Stato per l'interno, Michelino Davico, in ordine allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma capitale (atto n. 241).	14 settembre 2010
Audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (atto n. 292).	17 novembre 2010

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

Alcune audizioni, concernenti lo schema di decreto legislativo in materia di fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province (atto n. 240), **sono state svolte congiuntamente alle Commissioni bilancio delle due Camere. A**

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

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

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

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

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

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

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

3.2 L'attività consultiva sui decreti attuativi

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

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

Com'è noto, i commi 3 e 4 dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 disciplinano il **procedimento di adozione dei decreti legislativi** prevedendo che questi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con altri ministri eventualmente

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

competenti nelle materie oggetto dei decreti). Gli **schemi** di decreto legislativo sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli stessi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

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

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

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

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

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

3.3 I decreti legislativi finora emanati

Alla data del 13 ottobre 2010 risulta concluso l'iter dello schema di decreto legislativo recante l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, cosiddetto *federalismo demaniale*, e quello relativo all'ordinamento transitorio di Roma capitale. Inoltre, nel mese di novembre si è concluso, con l'espressione dei previsti pareri da parte delle Camere, l'esame parlamentare dello schema di decreto relativo alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, per il quale si è in attesa della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo, il cui testo definitivo è stato deliberato dal Consiglio dei ministri il 18 novembre 2010.

3.3.1 *Federalismo demaniale*

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

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

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

²⁰ La norma citata prevede che, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, i relativi decreti legislativi stabiliscano i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il decreto dispone il trasferimento alle regioni, entro 180 giorni, dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia, che dovranno essere trasferiti alle province, assieme alle miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e i siti di stoccaggio di gas naturale. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna regione alle province, sulla base di una intesa conclusa fra la regione e le singole province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico.

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

L'articolo 5 individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili, tra i quali sono annoverati i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali; i beni appartenenti al demanio idrico con specifiche esclusioni, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale; le miniere ubicate su terraferma, nonché altri beni immobili dello Stato. Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni pubbliche; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti

al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate in uso ;i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni in uso, a qualsiasi titolo, al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

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

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

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

E' stata inoltre introdotta la previsione di una intesa in sede di Conferenza unificata ai fini della determinazione delle modalità per la riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle regioni e agli enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti di attribuzione dei beni. Per le spese relative ai beni trasferiti è stata, inoltre, prevista l'esclusione dai vincoli relativi al patto di stabilità interno per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

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

Ai fini dell'esame dello schema di decreto, il Presidente, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 3, del regolamento interno della Commissione, ha

incaricato due relatori. L'attività svolta dai relatori ha condotto alla redazione di un parere a firma congiunta, che è stato poi sottoposto all'esame e alla votazione della Commissione stessa.

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

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

Norma	Oggetto	Termine adozione	Attuazione
Art. 9, co. 3	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di individuazione dei criteri e delle modalità per la determinazione degli importi da escludere ai fini del patto di stabilità interno corrispondenti alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.	25 agosto 2010 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 9, co. 5	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione delle modalità di destinazione delle risorse nette derivanti a ciascuna regione ed ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito, nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti.	25 agosto 2010 (entro 60 giorni dall'entrata in vigore)	
Art. 5, co. 3, primo e terzo periodo	Comunicazione alla Agenzia del demanio da parte delle amministrazioni statali e degli altri enti degli elenchi relativi ai beni di cui si richiede l' esclusione . Compilazione da parte dell'Agenzia del demanio dell' elenco dei beni di cui si richiede l' esclusione .	24 settembre 2010 (entro 90 giorni dall'entrata in vigore)	<i>Agenzia Demanio Circ. n. 24320 del 24 giugno 2010 Agenzia Demanio Circ. n. 28104 del 26 luglio 2010 Agenzia Demanio Circ. n. 33426 del 17 settembre 2010</i>
Art. 5, co. 3, quarto periodo	Provvedimento del direttore dell'Agenzia del demanio di definizione dell' elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento, da pubblicare sul sito <i>internet</i> dell'Agenzia, previo parere della Conferenza Unificata da esprimersi entro 30 giorni.	8 novembre 2010 (entro i successivi 45 giorni)	<i>Elenco trasmesso alla Conferenza unificata il 10 novembre 2010</i>

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