

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

3.3.2 Roma capitale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta.

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

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

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

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

L'Assemblea capitolina, organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo, è composta dal Sindaco e da 48 consiglieri e presieduta da un Presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta. Tra le competenze dell'Assemblea capitolina vi è la

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

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

deliberazione dello statuto di Roma capitale, nonché l'adozione di regolamenti per la disciplina delle funzioni amministrative assegnate dalla legge sul federalismo fiscale a Roma capitale, che dovranno essere specificate in un successivo decreto legislativo.

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

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

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

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

3.3.3 Fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province

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

L'attività conoscitiva in materia, nel cui ambito una rilevanza particolare assume la questione dei criteri e della metodologia per la rilevazione dei fabbisogni standard, si è svolta anche in collaborazione con le Commissioni bilancio delle due Camere, come si è evidenziato al paragrafo 3.1. Inoltre, al fine di approfondire ulteriormente tale tematica è stato organizzato un seminario, avente come oggetto il rapporto tra fabbisogni standard e vincoli di finanza pubblica nel quadro dell'Unione europea, come illustrato nel paragrafo 3.1.

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

della Camera dei deputati (27 ottobre 2010) e 6^a Commissione Finanze del Senato (27 ottobre 2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Gli schemi di decreto legislativo da esaminare

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

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

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

novembre il Consiglio dei ministri ha deliberato la trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Camere.

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

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

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

In corrispondenza del gettito che confluisce nel Fondo vengono ridotti i trasferimenti erariali spettanti ai comuni, al fine di rispettare il vincolo di neutralità finanziaria cui soggiace l'attuazione dello schema di decreto. Al medesimo fine viene stabilita l'attribuzione allo Stato di una compartecipazione sul gettito dei tributi devoluti ai comuni, da stabilirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze: decreto che, in prima applicazione, è previsto debba intervenire entro il 30 novembre 2010. Viene infine istituita – con decorrenza dall'anno 2011 – una nuova imposta sui canoni di locazione, denominata cedolare secca: con essa si introduce la facoltà per il contribuente di applicare un regime fiscale sostitutivo, con aliquota al 20%, sui redditi rinvenienti da immobili locati ad uso abitativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ G.U. n. 160 del 13 luglio 2009

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha proceduto allo svolgimento di diverse audizioni del presidente della COPAFF: la prima il 27 aprile (il cui seguito si è svolto l'11 maggio 2010) in ordine all'attività della COPAFF medesima, la seconda il 30 giugno 2010 in merito ai nuovi assetti dei flussi finanziari tra Stato ed enti locali derivanti dalla legge n. 42 del 2009, la terza il 19 ottobre 2010, congiuntamente con le Commissioni bilancio di Camera e Senato, in relazione allo schema di decreto sui fabbisogni standard, e da ultimo il 17 e il 24 novembre 2010 nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale. Nel corso di queste audizioni la COPAFF ha consegnato i materiali di documentazione da essa predisposti³¹.

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

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

³¹ Si vedano i resoconti stenografici delle citate sedute.

³² G.U. n. 213 del 14 settembre 2009

PAGINA BIANCA

4. LE QUESTIONI DA AFFRONTARE

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

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

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

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

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

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

In proposito, occorrerebbe dare seguito al disposto di cui all'articolo 22 della legge delega, relativo alla **perequazione infrastrutturale**, laddove prescrive, in particolare, una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. Sulla

base della predetta ricognizione andranno individuati gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard.

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

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

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

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

In particolare, il recepimento a livello nazionale delle nuove regole del Patto di stabilità e crescita europeo rafforzerà gli sforzi tesi ad assicurare l'equilibrio di bilancio e la stabilità finanziaria a tutti i livelli di governo, da quello comunitario a

quello locale; sul piano nazionale, tali obiettivi potranno realizzarsi, come afferma la relazione governativa sull'attuazione del federalismo fiscale, di cui si è trattato al paragrafo 3.5, anche attraverso una "corresponsabilità tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, nella programmazione, attuazione e verifica dei vincoli di bilancio" e l'attuazione dei "principi di solidarietà responsabile e consapevole tra Regioni e tra Stato e Regioni".

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

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

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

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

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