

DDL Delega in materia di federalismo fiscale: primo via libera del Senato.

27 Gennaio 2009

L'Aula del Senato ha approvato, in prima lettura, il disegno di legge recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (DDL 1117/S, Relatore Sen. Antonio Azzollini, del Gruppo parlamentare PdL) con modifiche al testo originario del Governo.

Il provvedimento, che costituisce un collegato alla legge di bilancio per l'anno 2009, nel riconoscere autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali, reca disposizioni dirette a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione e il funzionamento di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e i principi generali per l'attribuzione di un patrimonio proprio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nonché a disciplinare il finanziamento di Roma Capitale.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano viene precisato che si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 14, 21 e 25 del testo concernenti rispettivamente, il finanziamento delle Città metropolitane, la perequazione infrastrutturale e il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Nel testo, in particolare, **viene conferita apposita delega al Governo, da esercitarsi entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge**, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e vengono, al riguardo, indicati **principi e criteri direttivi generali** tra cui:

- rispetto dei principi sanciti dalla Statuto dei diritti del contribuente di cui alla L.212/00 nell'ambito del principio della razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
- **coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;**
- **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;
- **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 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;
- **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, e successive modificazioni, 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;
- 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;

- coerenza con i principi di cui all'articolo 53 della Costituzione;
- **superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore 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, nonché a favore della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- **previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: istituire tributi regionali e locali; determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni** che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia; **valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto**, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'articolo 19 del D.lgs.625/1996 di attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi;
- **previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico** del riscosso agli enti titolari del tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati siano integralmente contabilizzati nel bilancio dello Stato;
- **esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto**, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;
- definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo 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;
- **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**; previsione delle 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, disciplinato dal medesimo disegno di 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 L.131/03 e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;
- previsione che le sanzioni suddette a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti tra gli stessi principi;
- **territorialità dei tributi regionali e locali e dei gettiti delle compartecipazioni**, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;
- **individuazione**, in conformità con il diritto comunitario, **di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa.**

In relazione alla delega conferita per l'attuazione del federalismo fiscale viene, inoltre, stabilito che gli Schemi di decreto legislativo, previa Intesa con la Conferenza Unificata, vengano trasmessi alle Camere perchè su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita dal medesimo disegno di legge, e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione.

In mancanza di Intesa in sede di Conferenza Unificata nel termine di cui all'articolo 3 del D.lgs. 281/1997, il Consiglio dei Ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

Al riguardo, viene specificato che, decorso il termine per l'espressione dei suddetti pareri, 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 stessa Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale. Decorsi, infine, trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'Intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'Intesa.

La medesima disposizione stabilisce che almeno uno dei decreti legislativi di attuazione della delega conferita è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e che 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.

Il disegno di legge, prevede, l'istituzione di due apposite Commissioni e di una Conferenza permanente.

· Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è composta da quindici Senatori e da quindici Deputati, rispecchiando la proporzione dei gruppi parlamentari, e **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.** In particolare, il Comitato è composto da dodici membri di cui sei in rappresentanza delle Regioni, due in rappresentanza delle Province e quattro in rappresentanza dei Comuni.

La Commissione **esprime i pareri sugli Schemi dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega conferita al Governo, verifica lo stato di attuazione** di quanto previsto dal presente disegno di legge e ne **riferisce ogni sei mesi alle Camere** fino alla conclusione della fase transitoria disciplinata dal medesimo disegno di legge.

A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale del provvedimento o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituite dal provvedimento medesimo. La Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale è sciolta al termine della suddetta fase transitoria.

· Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale

Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi per l'attuazione della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, è istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze la Commissione formata da trenta componenti, per metà rappresentanti tecnici dello Stato e per metà rappresentanti tecnici di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. La stessa è **sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi**, opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dal medesimo disegno di legge, ad decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette, infine, informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse.

· Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

La Conferenza è istituita nell'ambito della Conferenza Unificata, quale **organismo stabile di coordinamento e costituita dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali**, svolge, tra l'altro, le seguenti funzioni così come disciplinate dai decreti legislativi che verranno emanati: **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.

Inoltre, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica:

- **propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi** secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- **verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione** diretti, tra l'altro, a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- **assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni**, ivi compresa la congruità; 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;
- la Conferenza si avvale della Commissione tecnica paritetica suddetta quale segreteria tecnica e 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 degli obiettivi di servizio;
- **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.

Infine, le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.

Ai suddetti principi e criteri direttivi di carattere generale, cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega, si aggiungono quelli specifici indicati da altre norme del provvedimento, con riguardo ai diversi profili di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare:

· *Tributi delle Regioni e compartecipazione al gettito dei tributi erariali*

Tra i principi e criteri direttivi viene previsto, tra l'altro, che **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** e che per tributi delle Regioni si intendono i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle Regioni, le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali e i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Inoltre, per quanto riguarda la possibilità delle Regioni di modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale, 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.

· *Modalità di esercizio delle competenze legislative e i mezzi di finanziamento*

Tra i principi e i criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **la classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva delle Regioni, di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione:** spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lett. m) relativo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; spese non riconducibili al suddetto vincolo e **spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;**
- l'individuazione delle modalità per cui le spese riconducibili al vincolo di cui sopra 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;

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

- **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.

- **Entità e riparto del fondo perequativo statale a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **l'istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato da una compartecipazione al gettito dell'IVA e da una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF;**

- **l'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 economico-territoriale;

- la 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'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

- la definizione delle modalità in base alle quali per le spese non riconducibili al vincolo del suddetto art. 117, secondo comma, lett. m) le quote del fondo perequativo sono assegnate in base a tre criteri: **le Regioni con maggiore capacità fiscale**, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, **non ricevono risorse dal fondo**; **le Regioni con minore capacità fiscale**, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui sopra è inferiore, **partecipano alla ripartizione del fondo perequativo**, alimentato da 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;

- la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le Regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi delegati, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

- 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.

- **Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni** nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;

- riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento;

- aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche;

- definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard*, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

- **Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, in:**

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;**

3. **spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 15 del disegno di legge concernente gli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione;**

- **definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui sopra, riconducibili alle funzioni fondamentali, e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai 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;

- **definizione delle modalità per cui le spese di cui sopra, relative alle altre funzioni, 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;**

- **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 e delle isole minori.

· ***Coordinamento e autonomia tributaria degli Enti locali***

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali**, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, **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 DL 93/08, convertito, con modificazioni, dalla L.126/08;

- **definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle stesse funzioni fondamentali** di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, **sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;**

- **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;**

- **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;**

- **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;

- **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.**

- **previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli Enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale.**

· **Entità e riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, 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 ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, **avviene mediante un indicatore di fabbisogno finanziario e indicatori di fabbisogno di infrastrutture per il finanziamento della spesa in conto capitale** che 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;

- **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 attuazione della delega, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative.

· **Interventi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione: risorse aggiuntive dello Stato ed interventi speciali per promuovere, tra l'altro, lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **la definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, 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**. I finanziamenti dell'UE non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

- la 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;

- **la 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;

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

- la definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato 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.

· **Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- **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;

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

- **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 ivi compresi quelli di carattere ambientale, 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 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, inoltre, 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.

· **Norme transitorie per le Regioni**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

– **l'utilizzo dei criteri definiti dalla norma del medesimo disegno di legge sui principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo**

perequativo a favore delle regioni 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;

– 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 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 detto periodo transitorio di cinque anni.

Al riguardo, viene altresì previsto tra i principi e criteri la specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni suddetto.

· **Norme transitorie per gli Enti locali**

Tra i principi che, in sede di prima applicazione, i decreti legislativi devono al riguardo osservare:

– **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;

2) per comuni e province l'80 per cento delle spese è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e 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 di cui sopra si prendono in considerazione gli ultimi bilanci certificati a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo in attuazione della delega conferita dal presente provvedimento.

Inoltre, viene statuito che nei decreti legislativi stessi **sono provvisoriamente considerate, ai fini della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli Enti locali in base al fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione di cui al DPR 194/1996.**

Inoltre, **per i comuni le funzioni e i relativi servizi da considerare ai fini della suddetta determinazione e del riparto dei fondi perequativi, sono individuate provvisoriamente, tra l'altro, nelle seguenti:**

- 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;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- **funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;**
- **funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato.**

Per quanto riguarda, invece, le Province, oltre a quelle già descritte per i Comuni, le funzioni da considerare provvisoriamente riguardano il campo della tutela ambientale e le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Il provvedimento disciplina altresì:

· ***Finanziamento delle città metropolitane***

Il finanziamento delle Città metropolitane **è assicurato con specifico decreto legislativo**, adottato in base alla delega conferita dal disegno di legge, **in modo da garantire alle Città metropolitane una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle rispettive funzioni.** Inoltre, lo stesso decreto legislativo assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle riconosciute ai comuni, e disciplina la facoltà delle stesse Città di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali.

· ***Patto di convergenza***

In particolare viene stabilito che, **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 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.**

· ***Perequazione infrastrutturale***

In particolare, viene previsto che in sede di prima applicazione, **il Ministro dell'Economia e delle finanze 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, che riguardano la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e di distribuzione del gas, nonché le strutture portuali ed aeroportuali.**

La suddetta ricognizione viene effettuata con l'osservazione di diversi principi, tra cui : la valutazione dell'estensione delle superfici territoriali; la considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna; **la valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio** e della specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Inoltre viene, altresì, previsto che nelle more della fase transitoria disciplinata dallo stesso disegno di legge, **allo scopo del recupero del deficit infrastrutturale, sono 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.**

Tali interventi 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, e successive modificazioni.

· Ordinamento transitorio di Roma capitale

Con la soppressione della originaria norma su Roma capitale, viene inserita una disposizione aggiuntiva recante l'ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione con cui si dettano norme transitorie fino a quando non venga attuata la disciplina delle Città metropolitane. In particolare, viene previsto che **Roma Capitale 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.**

Inoltre, **in aggiunta alle attuali funzioni spettanti al Comune di Roma, viene attribuito all'Ente territoriale, tra l'altro: concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali; sviluppo urbano e pianificazione territoriale; edilizia pubblica e privata.**

L'esercizio di dette funzioni viene disciplinato con regolamenti adottati dal Consiglio comunale, che assume la denominazione di **Assemblea Capitolina**, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. Viene, inoltre, previsto che con apposito decreto legislativo sia disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo principi e criteri direttivi appositamente individuati e che entro sei mesi dall'entrata in vigore di tale decreto legislativo, l'Assemblea capitolina approvi lo statuto di Roma capitale che entra in vigore alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Con il suddetto decreto legislativo, vengono assicurati i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma e vengono stabiliti 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 specificatamente indicati.

Lo status dei membri dell'Assemblea capitolina è disciplinato dalla legge dello Stato.

· Norme transitorie per le città metropolitane

In particolare, viene previsto che **le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli a seguito di una proposta di istituzione su cui è acquisito il parere della Regione.** Sulla suddetta proposta di istituzione della città metropolitana **è indetto un referendum** tra tutti i cittadini dei comuni inclusi nella perimetrazione contenuta nella proposta di istituzione che sarà senza quorum di validità se il parere della Regione è favorevole ovvero in mancanza di parere; qualora il parere regionale fosse negativo, il quorum di validità è del trenta per cento.

A seguito del referendum verranno istituite definitivamente le città metropolitane ed una assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal Presidente della provincia.

Viene, altresì, precisato che **la provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città**

metropolitana, individuati dalla legge di cui sopra che dovrà disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Infine, ai soli fini delle previsioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi.

Ai medesimi fini suddetti **sono, altresì, considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:**

- a) **la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;**
- b) **la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;**
- c) **la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.**

Con altra norma viene previsto che la **Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria** di cui all'articolo 2, della L.60/76 ha altresì il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali.

Altre disposizioni del provvedimento riguardano: l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio; principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni; il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con la presente legge.

Infine, con una norma relativa alla **salvaguardia finanziaria**, viene stabilito che **l'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari** assunti con il **patto europeo di stabilità e crescita**. A tale fine viene previsto che i decreti legislativi di attuazione della delega individuino meccanismi idonei: ad assicurare la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie; a garantire la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra diversi livelli di governo; a prevedere adeguati strumenti diretti a coinvolgere e cointeressare Regioni ed Enti locali nell'attività di recupero dell'evasione fiscale e nel contrasto all'elusione fiscale.

Il provvedimento è stato trasmesso, per la seconda lettura, alla Camera di Deputati, dove è stato assegnato, in sede referente, alle Commissioni riunite Bilancio e Finanze.

Testo del disegno di legge come approvato dal Senato ([**DDL 1117/S**](#))

Si veda precedente del 24 novembre 2008.