Per quanto concerne i fabbisogni standard relativi alle prime due funzioni, vale a dire, per i comuni, alla polizia locale, e, per le province, ai servizi del mercato del lavoro, il parere reso dalla Commissione indica che tali integrazioni, al fine di non ritardare i tempi di approvazione del decreto, possano avere luogo mediante una nota informativa. Per quanto riguarda i fabbisogni standard relativi alle altre funzioni fondamentali di comuni e province, le informazioni integrative richieste dovranno essere direttamente inserite nelle note metodologiche di volta in volta adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sottoposte al parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

In primo luogo il parere approvato dalla Commissione richiede che siano resi noti i dati necessari **per poter confrontare, per ciascun ente, il fabbisogno standard per la prestazione dei servizi in questione con la spesa effettivamente sostenuta dall'ente stesso**. A tal fine dovrebbero essere posti a raffronto, per ciascun ente, il fabbisogno standard e la spesa effettivamente sostenuta, espressi in valore assoluto, e, in ogni caso, deve essere indicato, per ciascun ente, il coefficiente di riparto relativo alla spesa complessiva effettivamente sostenuta dal complesso di tutti gli enti con riferimento alle funzioni in esame, in modo da poterlo confrontare con il coefficiente di riparto ottenuto sulla base del fabbisogno standard. Tali confronti dovrebbero altresì essere effettuati considerando la spesa effettiva riferita non ad un solo anno, ma alla media relativa ad un periodo pluriennale di almeno tre anni.

Si richiede altresì che siano resi noti i dati necessari per poter confrontare **l'incidenza sul fabbisogno standard delle diverse variabili considerate** indipendentemente dalle unità di misura con le quali queste ultime sono espresse, suggerendo che, a tal fine, si potrebbe indicare l'elasticità del fabbisogno standard rispetto a ciascuna variabile.

In terzo luogo si sollecitano **chiarimenti in merito all'applicazione del coefficiente di riparto** individuato ai fini della determinazione della quota del fondo perequativo spettante a ciascun comune e a ciascuna provincia, in considerazione di quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, per cui i fabbisogni standard determinati entro il 31 marzo 2013 dovranno entrare in vigore nello stesso anno 2013, "con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo". A tale scopo il parere rileva che il Governo dovrebbe precisare se intende applicare a partire dal 2013 il coefficiente di riparto indicato nelle note metodologiche all'assegnazione delle risorse perequative.

In relazione all'utilizzo dei coefficienti di riparto, la Commissione richiede altresì chiarimenti in ordine alle modalità con cui, a partire dai fabbisogni standard così individuati, si intenda dare attuazione alla previsione dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 secondo la quale i trasferimenti perequativi a favore

di ciascun comune e ciascuna provincia devono essere determinati "sulla base di un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale". A tal fine la Commissione rileva che è necessario dare avvio con urgenza al processo di determinazione delle capacità fiscali di comuni e provincia in parallelo a quello di determinazione dei fabbisogni standard.

Gli elementi integrativi richiesti dalla Commissione, con specifico riferimento al confronto tra coefficiente di riparto riferito alla spesa effettivamente sostenuta e coefficiente di riparto ottenuto sulla base del fabbisogno standard e all'elasticità del fabbisogno standard rispetto a ciascuna variabile che concorre alla sua determinazione, **sono stati forniti**, per quanto riguarda le funzioni di polizia locale e dei servizi del mercato del lavoro, **nell'ambito della documentazione consegnata** dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), da SOSE- Soluzioni per il sistema economico SpA e dall'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) **nell'audizione che si è svolta, successivamente all'approvazione del parere, nella seduta del 28 novembre 2012**.

Ulteriori condizioni contenute nel parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri approvato dalla Commissione si riferiscono, più in generale, ad esigenze di cui tener conto in relazione all'impostazione della metodologia e delle modalità di esposizione che saranno adottate nella prosecuzione delle attività di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province. Tali condizioni sono **finalizzate a sollecitare l'inserimento nelle successive note metodologiche di elementi che permettano di valutare e di premiare l'efficienza nella produzione e fornitura di servizi**, con specifico riferimento alle economie di scala, all'adozione di valori obiettivo riferiti al costo degli *input* e alla individuazione di livelli quantitativi standard dei servizi.

In particolare, nel parere approvato si rileva l'esigenza di evidenziare i dati utili per valutare, per ciascun ente, i costi degli *input* di particolare rilievo nella produzione e fornitura dei servizi in questione, in rapporto al fabbisogno standard.

Si richiede altresì di indicare i risultati derivanti dall'inserimento nel metodo di determinazione del fabbisogno standard dei correttivi necessari per dar conto delle economie di scala. A tal fine dovrebbe essere, tra l'altro, riconsiderata la scelta di attribuire un fabbisogno standard anche agli enti che non prestano i servizi considerati, valutando l'opportunità di adottare soluzioni alternative, quali, ad esempio, nel caso di servizio prestato in forma associata, l'indicazione del fabbisogno standard con riferimento alla struttura o organismo associativo dal quale il servizio è erogato; se il servizio è svolto da altre strutture pubbliche, si

potrebbe invece non assegnare all'ente alcun fabbisogno standard, valutando l'opportunità di prevedere eventuali misure incentivanti in relazione a tale modalità di erogazione del servizio.

Oltre al riferimento alle economie di scala, si sollecita l'evidenziazione dei risultati derivanti per ciascun ente dall'inserimento, nella determinazione del fabbisogno standard, di valori obiettivo che, con riferimento al costo degli *input*, che relativamente a ciascuna funzione fondamentale assumono particolare rilievo nel processo di produzione e fornitura dei relativi servizi, premino gli enti più efficienti.

Infine, si chiede che siano illustrati i risultati relativi alla determinazione, per ciascun ente, dei livelli quantitativi standard dei servizi, in modo da poter porre a raffronto, per ogni ente, non soltanto il fabbisogno standard rispetto alla spesa effettivamente sostenuta, ma anche l'*output* standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto.

Le **osservazioni** contenute nel parere della Commissione si riferiscono ad ulteriori elementi che sono emersi nel corso del procedimento di approvazione dello schema di decreto.

La prima osservazione riprende la richiesta contenuta nell'ambito del parere favorevole approvato dalla Conferenza Stato – città ed autonomie locali, e già concordata in sede tecnica nella fase istruttoria relativa alla definizione di tale parere, invitando il Governo a valutare l'opportunità di sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 dello schema di decreto e il terzo allegato, di cui il comma citato dispone l'approvazione, in quanto la nota illustrativa recata da tale allegato non è stata oggetto di specifica e formale condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

La seconda osservazione si riferisce al fatto che nella seduta della Commissione del 7 novembre 2012 il rappresentante del Governo ha consegnato una nuova versione dell'allegato 7 della nota metodologica concernente la determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale dei comuni, derivante da una revisione dei coefficienti di riparto della spesa, nella quale sono state sterilizzate le variabili sotto il controllo discrezionale delle amministrazioni locali. Come spiegato dal rappresentante del Governo, tale operazione è stata compiuta al fine di uniformare i criteri adottati per il calcolo dei coefficienti di riparto relativi alla polizia locale con i criteri che saranno adottati per le altre funzioni fondamentali. Con la seconda osservazione contenuta nel parere, si invita pertanto il Governo a valutare l'opportunità di adottare, con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità con le procedure stabilite dagli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010, i coefficienti di riparto indicati nella documentazione consegnata dal rappresentante del Governo nella seduta del 7 novembre 2012, proprio al fine di garantire uniformità metodologica dei criteri di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle diverse funzioni fondamentali.

Il parere approvato dalla Commissione reca infine alcune **raccomandazioni che si riferiscono** non tanto ai contenuti dello schema di decreto sottoposto alla Commissione, quanto, più in generale, **ai tempi e alle modalità del procedimento di determinazione e di applicazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province**.

Al riguardo la Commissione in primo luogo evidenzia l'opportunità di una tempestiva conclusione della prima determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di province e comuni. Per questo raccomanda al Governo di assicurare che la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le funzioni fondamentali di comuni e province e il loro utilizzo, ai fini del superamento del criterio della spesa storica, abbiano luogo nel rispetto dei tempi previsti dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, e successive modificazioni, cercando, per quanto possibile, di anticipare le scadenze già fissate, in conformità con le previsioni dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012.

Anche al fine di garantire la tempestiva conclusione dei lavori relativi ai fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali, la Commissione rileva che interventi normativi nel frattempo adottati non dovrebbero comportare ostacoli o ritardi sull'attività in corso. In particolare, nel parere si raccomanda al Governo di fare in modo che significative modifiche normative attinenti all'assetto degli enti locali, con particolare riferimento alla nuova definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, introdotta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, e al riordino delle province, non ostacolino il proseguimento delle attività di determinazione dei fabbisogni standard secondo l'impostazione dettata dal decreto legislativo n. 216 del 2010, individuando di volta in volta le modalità più appropriate per raccordare le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati.

Le ultime due raccomandazioni riguardano, rispettivamente, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard e le possibilità di utilizzo dei risultati derivanti da tali attività.

Relativamente al primo aspetto, la Commissione raccomanda al Governo di verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard anche ai comuni e alle province appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la Commissione, in considerazione del fatto che i fabbisogni standard possono rappresentare un parametro assai più idoneo e significativo di quelli finora impiegati per una mirata revisione della spesa pubblica, raccomanda infine al Governo di far uso dei risultati derivanti dalla determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di

comuni e province anche nella definizione e attuazione delle misure di revisione della spesa che interessano tali enti.

4. IL DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, COMMA 4, DEL PROPRIO REGOLAMENTO

Ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del proprio regolamento, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sulla base dell'attività conoscitiva svolta può, mediante l'approvazione di un apposito documento, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili ai fini della predisposizione degli schemi di decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009.

In base alla predisposizione regolamentare sopra richiamata, **la Commissione nella seduta del 29 maggio 2012 ha approvato** un ampio **documento** con il quale si individuano e si rappresentano al Governo **le priorità di intervento per completare l'attuazione del federalismo fiscale**.

La predisposizione del documento tiene conto dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione per fare il punto sullo stato di attuazione del federalismo fiscale, in particolare attraverso le audizioni del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (seduta del 1° febbraio 2012) e del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali (seduta del 22 febbraio 2012).

Conformemente a quanto previsto dal regolamento della Commissione, il documento (Doc. XVI-*bis*, n. 8) è stato comunicato ai Presidenti delle Camere e al Governo.

Le finalità e i contenuti del documento approvato dalla Commissione sono stati quindi ripresi in una mozione presentata il 19 luglio 2012 dal Presidente della Commissione, on. Enrico La Loggia, e sottoscritta da numerosi altri deputati membri della Commissione, appartenenti a diversi gruppi politici (mozione n. 1/01114).

Il documento, in primo luogo, richiama l'esigenza di **dare piena e completa attuazione alla legge delega** entro la fine della legislatura, adottando tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili. La completa attuazione della legge delega richiede altresì, come evidenziato nel documento, la tempestiva adozione degli atti amministrativi previsti dai decreti legislativi in modo da garantire l'effettiva operatività del sistema di federalismo fiscale.

Nel documento sono quindi indicate le priorità di intervento che la Commissione ravvisa, con particolare riferimento agli elementi fondamentali del sistema delineato dalla legge n. 42, quali gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, la determinazione dei costi e fabbisogni standard e dei livelli essenziali delle prestazioni, gli assetti del sistema fiscale, con specifico riguardo

alla disciplina dell'IMU e delle addizionali all'IRPEF, l'ambito di applicazione per quanto concerne le regioni a statuto speciale e le province autonome.

Le ulteriori priorità evidenziate dal documento concernono l'ordinamento delle province, anche in considerazione dei ripetuti interventi normativi di cui è stato oggetto, la regolazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, nonché specifici profili in cui la fase di attuazione si è dimostrata particolarmente problematica, vale a dire, in particolare, il federalismo demaniale e gli strumenti di controllo dell'attività negli enti territoriali, quali la relazione di fine mandato.

Per quanto concerne gli **strumenti di coordinamento della finanza pubblica**, il documento ribadisce l'esigenza, in più occasioni sottolineata nel corso dei lavori della Commissione, di insediare con la massima urgenza la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5 della legge delega, anche in considerazione del fatto che le regioni le province e i comuni hanno già provveduto ad effettuare le rispettive designazioni. L'avvio dell'operatività della Conferenza è reso urgente proprio dai compiti di particolare rilievo che la legge n. 42 ad essa affida tra cui, in primo luogo, il raccordo istituzionale in vista della definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e alla verifica periodica del nuovo ordinamento finanziario, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema. Il documento sottolinea altresì che l'efficacia dell'attività che la Conferenza potrà esercitare dipende anche dalla tempestiva istituzione di una banca dati condivisa tra i diversi livelli di governo.

Sempre in materia di coordinamento di finanza pubblica, il documento sollecita una revisione della disciplina relativa al patto di stabilità interno, che, in coerenza con la normativa dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali, e con l'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio, per un verso garantisca la costanza nel tempo delle regole del patto e, per l'altro, agevoli l'esercizio dell'autonomia locale e lo sviluppo della spesa per gli investimenti.

Relativamente ai **costi e fabbisogni standard** e ai livelli essenziali delle prestazioni, il documento sollecita il Governo a una verifica della procedura relativa alla determinazione dei fabbisogni standard, in modo da assicurarne il tempestivo completamento. Tale indicazione è avvalorata dalla rilevanza che l'adozione dei fabbisogni standard potrebbe assumere in relazione ai principi di equità nella ripartizione delle risorse e di efficienza nel loro utilizzo. I fabbisogni standard, come segnalato dal documento, potrebbero altresì costituire un parametro particolarmente appropriato per l'attuazione delle misure in materia di revisione della spesa per gli enti territoriali.

Contestualmente il documento sollecita altresì la tempestiva adozione, fin dalla manovra per il 2013, degli strumenti relativi al coordinamento dinamico della finanza pubblica, con particolare riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, alla convergenza degli obiettivi di servizio rispetto a tali livelli e alla determinazione dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva.

Il documento fornisce altresì articolate indicazioni per quanto concerne gli **assetti del sistema fiscale e, in particolare, la disciplina dell'IMU e delle addizionali all'IRPEF**.

Con riguardo all'IMU, il documento segnala al Governo l'esigenza in primo luogo di coordinare le disposizioni dettate dal decreto-legge n. 201 del 2011 con quanto previsto dai decreti legislativi di attuazione della legge n. 42, in particolare per quanto concerne i meccanismi di riequilibrio e perequazione. Tale intervento dovrebbe permettere di superare l'ambiguità dell'IMU, dovuta al fatto che l'imposta contiene al suo interno sia la componente comunale che quella erariale; tale situazione dovrebbe invece essere risolta sulla base del principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini. In base alle indicazioni del documento, la disciplina dell'IMU dovrebbe altresì essere riconsiderata, una volta acquisita l'entità del gettito relativo al versamento della prima rata previsto per giugno 2012 e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, aumentando i margini di autonomia nella gestione dell'imposta da parte dei Comuni, soprattutto per ciò che concerne le aliquote e le detrazioni sull'abitazione principale, in modo da consentire la riduzione del carico fiscale che grava su di essa, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia al completo azzeramento dell'imposta, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti.

Congiuntamente alle linee di indirizzo in materia di disciplina dell'IMU, il documento fornisce precise indicazioni anche in merito al sistema perequativo a regime degli enti locali, auspicando il passaggio da una perequazione dei soli trasferimenti fiscalizzati, come nell'attuale fondo sperimentale di riequilibrio, a una perequazione sul complesso delle risorse degli enti locali secondo i criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard.

In relazione alle addizionali all'IRPEF, il documento sollecita un intervento di revisione della disciplina, per quanto concerne la struttura delle addizionali e le relative aliquote, che, senza pregiudicare l'autonomia finanziaria di regioni e comuni, consenta di semplificarne gli assetti e riportare le addizionali a funzioni allocative.

Il documento interviene quindi sull'ambito di attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome, evidenziando la priorità del completamento degli accordi in fase di discussione ai

tavoli di confronto istituiti presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome in base all'articolo 27 della legge delega. Nel documento si osserva, infatti, che è indispensabile rendere omogenea la disciplina dei tributi derivati dallo Stato sull'intero territorio nazionale ed estendere anche alle autonomie speciali i principi fondamentali dei sistemi perequativi basati sui criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard, anche modificando, per quanto concerne questo profilo, l'impostazione della legge delega.

Diverse parti del dispositivo del documento approvato dalla Commissione riguardano **l'ordinamento delle province** e, più in generale, delle istituzioni di governo di aria vasta, anche in considerazione del fatto che la materia è stata oggetto, a partire dal decreto-legge n. 201 del 2011, di una successione di interventi normativi di riordino.

Il documento evidenzia l'esigenza di una riforma organica delle istituzioni di governo di area vasta, con la quale pervenire ad una nuova articolazione del sistema delle autonomie, caratterizzata da una chiara ripartizione delle funzioni, dalla eliminazione di sovrapposizioni e ridondanze e dall'adeguatezza rispetto agli ambiti territoriali relativi a ciascun livello di governo, nonché, conseguentemente, dall'eliminazione dei poteri fiscali oggi attribuiti, in modo eccessivamente frammentato, agli enti che saranno soppressi per effetto dell'accorpamento. Mediante tale riforma, in particolare, si dovrebbe assicurare una effettiva razionalizzazione delle province, attraverso la riduzione del numero delle amministrazioni e una ridefinizione delle funzioni, anche con la soppressione degli enti strumentali (agenzie, società, consorzi) che svolgono funzioni esercitabili direttamente da parte delle autonomie territoriali, l'istituzione delle città metropolitane come enti per il governo integrato delle aree metropolitane, nonché il riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Contestualmente nel documento si osserva che la definizione della riforma delle istituzioni di aria vasta dovrebbe tener conto dell'impatto che il trasferimento delle funzioni e delle risorse oggi gestite dalle province avrà sui bilanci e sull'organizzazione di regioni e comuni.

Si evidenzia altresì che le misure in materia di ordinamento delle province dovrebbero essere coordinate con la disciplina finanziaria relativa a tali enti, al fine di assicurare la proporzionalità tra l'autonomia impositiva ad essi riconosciuta e le funzioni assegnate. In proposito, nel documento si osserva che qualora la riforma delle istituzioni di aria vasta non dovesse essere operativa all'inizio del 2013, emergerebbe l'esigenza di sospendere i poteri delle province di manovrare la propria fiscalità aumentando il carico fiscale rispetto a quello registrato nel 2011.

Altri punti del documento hanno per oggetto aspetti attinenti alla **regolazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo**.

Riguardo a quest'ambito, il documento in primo luogo evidenzia l'esigenza di definire le modalità di finanziamento della spesa in conto capitale di regioni ed enti locali, anche in relazione all'attuazione del principio del pareggio di bilancio, introducendo meccanismi trasparenti e valutabili di raccordo fra perequazione infrastrutturale, fabbisogni standard e norme programmatiche per il coordinamento fra spese in conto capitale ordinarie e interventi speciali di cui al decreto legislativo n. 88 del 2011, anche con specifico riferimento ai territori montani e alle isole minori.

Il documento sollecita altresì da parte del Governo una verifica sull'attuazione della disciplina recata dal decreto legislativo n. 68 del 2011 per quanto riguarda la quantificazione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali.

Nel documento è anche affrontato il tema della tesoreria unica, come reintrodotta dal decreto-legge n. 1 del 2012; in proposito si indica al Governo l'esigenza di verificare gli effetti sui bilanci comunali di tale misura, valutando la possibilità di forme di compensazione delle eventuali minori disponibilità per i comuni.

Carattere più specifico hanno ulteriori indicazioni contenute nel documento, con le quali si invita il Governo a tener conto delle attività connesse all'estrazione e raffinazione degli idrocarburi, al fine di destinare una quota di maggiori entrate da esse derivanti allo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita nei territori di insediamento degli impianti produttivi e nei territori limitrofi.

Ad un tema specifico si riferisce anche la sollecitazione al Governo, con riferimento alla normativa adottata in materia di conferimento di funzioni a Roma capitale, a valutare l'opportunità di esplicitare l'assegnazione a Roma capitale di ulteriori risorse finanziarie esclusivamente sulla base del criterio dei fabbisogni standard, con espressa esclusione della spesa storica.

Il documento, infine, si sofferma su alcuni specifici **profili per i quali la fase di attuazione si è dimostrata particolarmente problematica**.

Al riguardo nel documento si richiamano i ritardi nell'attuazione del cosiddetto "**federalismo demaniale**", previsto dal decreto legislativo n. 85 del 2010, sollecitando il Governo a verificare le ragioni della mancata emanazione dei decreti attuativi, necessari a garantire l'effettiva attribuzione alle autonomie territoriali di un proprio patrimonio, pur nella consapevolezza della priorità che va assegnata ad una decisa azione di riduzione del debito pubblico, anche attraverso eventuali dismissioni immobiliari.

Parimenti nel documento si rileva la mancata adozione dello schema tipo per la redazione della **relazione di fine mandato e di fine legislatura** da parte degli amministratori di regioni e comuni, di cui al decreto legislativo n. 149 del 2011, richiedendo al Governo di provvedere in tempi rapidi.

Il rafforzamento degli strumenti di controllo dovrebbe, secondo quanto indicato nel documento, associarsi ad una revisione delle sanzioni, per cui il mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno dovrebbe tradursi in una riduzione delle risorse spettanti all'ente interessato in misura comunque non superiore al 5 per cento del complesso delle spese soggette al patto registrate nell'ultimo consuntivo.

La linea indicata dal documento di una revisione e completamento dell'attuazione della legge delega anche mediante l'adozione di decreti legislativi correttivi è stata seguita in misura assai limitata nella parte finale della legislatura, nella quale è stato adottato soltanto uno schema di decreto legislativo correttivo, concernente l'ordinamento di Roma capitale.

Peraltro, nel merito, alcune delle priorità di intervento e delle esigenze evidenziate nel documento hanno trovato riscontro, sia pure parziale, negli interventi che sono stati successivamente adottati, sia mediante decreti-legge, sia nell'ambito della legge di stabilità per il 2013, in particolare per quanto concerne la disciplina dell'IMU e la disciplina dei meccanismi di controllo e sanzionatori *(si veda al riguardo il capitolo 5 della presente Relazione)*.

E' opportuno altresì segnalare che, in accordo con quanto indicato nel documento in ordine alla rilevanza della procedura di determinazione dei costi e fabbisogni standard, si è registrata nella parte finale della legislatura una significativa accelerazione dei lavori relativi a tale procedura, per quanto concerne le funzioni fondamentali di comuni e province, che ha consentito di pervenire all'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui si adottano le note metodologiche e i fabbisogni standard relativi alle funzioni di polizia locale, per i comuni, e alle funzioni dei servizi del mercato del lavoro, per le province *(si veda al riguardo il capitolo 3, sezione 3.2, della presente Relazione)*.

Non hanno invece trovato seguito altre indicazioni del documento, con particolare riferimento a quelle in materia di strumenti di coordinamento della finanza pubblica. Anche la revisione dell'ordinamento delle province non è pervenuta entro la legislatura a compiuta definizione.

5. LE MODIFICHE APPORTATE ALLA DISCIPLINA SUL FEDERALISMO FISCALE AL DI FUORI DEI DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 42 DEL 2009

5.1 Gli interventi in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane (legge delega n. 42 del 2009)

Nel periodo preso in considerazione dalla presente Relazione sono intervenute, al di fuori degli strumenti di attuazione della legge delega n. 42 del 2009, rilevanti modifiche attinenti alla disciplina del federalismo fiscale.

Tali modifiche hanno interessato, in primo luogo, l'ordinamento degli enti territoriali, con particolare riferimento alle province e alle città metropolitane, e sono state attuate anche con novelle del testo della stessa legge delega.

Il riordino delle province

Particolarmente complesso e difficoltoso si è dimostrato il percorso normativo finalizzato ad un riordino delle province, attraverso la ridefinizione delle funzioni, degli organi e dell'assetto stesso degli enti.

Per quanto, come già osservato nella terza Relazione semestrale, si tratti di interventi che non incidono direttamente sulla normativa dettata dalla legge n. 42 e dai decreti legislativi adottati in attuazione della legge delega, la rilevanza di tali interventi rispetto al quadro complessivo del federalismo fiscale rende necessario darne, sia pur sinteticamente, conto.

Come illustrato nella terza Relazione semestrale, alla quale si rinvia, il **decreto-legge n. 201 del 2011** aveva previsto, tra le diverse misure volte al contenimento delle spesa pubblica, una profonda riforma del sistema delle province (art. 23, co. 14-21), affidando a tali enti esclusivamente funzioni di indirizzo politico e di coordinamento.

Per quanto concerne gli organi della provincia, sia il consiglio provinciale che il presidente della provincia erano configurati come organi ad elezione indiretta, eletto il primo dai membri dei Consigli dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso tra i suoi componenti.

Le radicali innovazioni introdotte con il decreto-legge n. 201 erano state precedute o seguite dall'esame, in sede parlamentare, di numerose proposte di legge, nessuna delle quali pervenuta a definitiva approvazione, con cui si intendeva intervenire sulla materia. Si cita soltanto il disegno di legge comunemente indicato come "Carta delle autonomie" (A.C. 3118 – A.S. 2259).

Successivamente, con il **decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95**, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (decreto-legge revisione della spesa pubblica) si è inteso procedere ad una **riduzione del numero delle province e ad una riorganizzazione di tali enti**, contestualmente con l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane *(si veda, su questo punto, la sezione successiva)*.

L'**articolo 17** del **decreto-legge n. 95/2012** ha infatti disposto un generale **riordino delle province** da attuarsi attraverso un articolato procedimento, scandito nelle seguenti fasi:

- la definizione dei requisiti minimi da parte del Governo con deliberazione del Consiglio dei ministri;
- la deliberazione, sulla base di tali requisiti, delle ipotesi di riordino da parte dei Consigli delle autonomie locali;
- la deliberazione di proposte di riordino da parte delle regioni;
- il riordino operato con legge del Governo sulla base delle proposte delle regioni.

In attuazione di tali disposizioni, i criteri per il riordino delle province sono stati definiti con deliberazione del Consiglio dei ministri del **20 luglio 2012**, in base alla quale i nuovi enti dovranno avere, congiuntamente, i due seguenti requisiti: una popolazione di almeno **350.000 abitanti** e una superficie territoriale non inferiore a **2.500 chilometri quadrati**.

Secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 95, **deroghe** ai due requisiti sono ammesse nei seguenti casi: province nel cui territorio si trova il capoluogo di regione; province che confinano solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza o con province destinate a trasformarsi in città metropolitane; le province autonome di Trento e Bolzano; le province il cui territorio è interamente montano.

Sulla base dei criteri così definiti i **Consigli delle autonomie locali** sono tenuti a predisporre delle "**ipotesi di riordino**" delle province situate nelle rispettive regioni e ad approvarli.

Le singole regioni elaborano quindi un nuovo documento recante una **proposta di riordino** delle province, sulla base delle ipotesi approvate dai Consigli delle autonomie locali. In caso di mancata trasmissione delle ipotesi da parte dei Consigli delle autonomie locali, le regioni avrebbero dovuto comunque procedere entro 80 giorni dalla data di pubblicazione della delibera del Governo. In caso di mancanza delle proposte delle regioni, il Governo avrebbe comunque disposto in via sostitutiva, previo parere della Conferenza unificata.

Il riordino effettivo è stabilito dal **Governo** sulla base delle proposte delle regioni con "atto legislativo di iniziativa governativa".

Per quanto concerne le regioni a statuto speciale, esse sono tenute ad adeguare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 95, i propri ordinamenti alle disposizioni dettate dal decreto medesimo.

L'articolo 17 del decreto legge n. 95/2012 è intervenuto anche sulla disciplina delle **funzioni delle province**, provvedendo ad integrare e modificare quanto disposto in materia dal decreto-legge n. 201/2011, che aveva stabilito che alle province spettano esclusivamente funzioni di **indirizzo** e di **coordinamento** delle attività dei comuni. Tale impostazione viene superata prevedendo l'affidamento alle province, dopo che sia stato effettuato l'accorpamento, di **ulteriori funzioni**, **corrispondenti alle funzioni definite di area vasta**. Tali funzioni ineriscono alla cura del **territorio** (pianificazione territoriale; tutela e valorizzazione dell'ambiente); alla gestione dei **trasporti** a livello provinciale (pianificazione dei servizi di trasporto; autorizzazione e controllo del trasporto privato; costruzione e gestione delle strade; circolazione stradale); alla **programmazione della rete scolastica** e alla gestione dell'**edilizia scolastica** nelle scuole secondarie di secondo grado.

Le funzioni conferite alle province dalla normativa vigente e non ricomprese tra quelle fondamentali, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 201 del 2011, avrebbero dovuto essere trasferite ai comuni da parte di Stato e regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, entro il 31 dicembre 2012, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha precisato che le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato sono trasferite ai comuni previa individuazione puntuale da parte di un D.P.C.M.. L'esercizio di tali funzioni è subordinato all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse umane e strumentali, da effettuare sempre con D.P.C.M., nonché al loro effettivo finanziamento.

L'articolo 17 del decreto-legge n. 95 ha quindi confermato che gli **organi di governo della provincia** sono esclusivamente il consiglio provinciale e il presidente della provincia, secondo quanto già disposto dal D.L. n. 201 del 2011, che ha soppresso le giunte provinciali.

Ha inoltre previsto che la redistribuzione del **patto di stabilità interno** tra gli enti territoriali interessati dal riordino sia operata a invarianza del contributo complessivo.

Ha infine attribuito, per l'anno 2012, un contributo per un importo di 100 milioni di euro alle province interessate dalla riduzione dei contributi disposta dall'articolo 16, comma 7, del medesimo decreto-legge n. 95. Il contributo non è conteggiato fra le entrate valide ai fini del patto di stabilità interno ed è destinato alla riduzione del debito. Il riparto del contributo tra le province è stabilito con le modalità previste dal medesimo comma 7 (*si veda, in questo capitolo, il successivo paragrafo 5)*.

Relativamente al **sistema elettorale provinciale**, per il quale il decreto-legge n. 95 del 2012 aveva confermato l'impostazione del decreto-legge n. 201 del 2011 (sulla base della quale il consiglio provinciale e il presidente della provincia si configuravano come organi ad elezione indiretta), il Governo ha presentato un **disegno di legge recante la disciplina delle modalità di elezione del presidente e del consiglio provinciale in attuazione delle disposizioni dettate dal decreto-legge n. 201 (A.C. 5210).** L'esame parlamentare del disegno di legge non si è peraltro concluso prima dello scioglimento delle Camere.

Per quanto concerne il procedimento delineato dal decreto-legge n. 95 per ridurre il numero delle province attraverso la riaggregazione sulla base di requisiti minimi di popolazione e di estensione territoriale, il Governo ha adottato il **decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, "Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane"**, che, in conformità con quanto previsto dal decreto-legge n. 95, avrebbe dovuto portare a compimento il riordino.

Il decreto-legge, nel confermare i requisiti stabiliti con deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 (una popolazione di almeno 350.000 abitanti e un territorio di almeno 2.500 chilometri quadrati), procedeva a definire, a decorrere dal 1° gennaio 2014, il nuovo assetto delle province delle regioni a statuto ordinario, riducendone il numero da 86 a 51, ivi comprese le 10 città metropolitane, che, a partire dalla medesima data, sarebbero state istituite con contestuale soppressione delle province del relativo territorio.

Anche in questo caso, peraltro, il disegno di legge di conversione del decreto (A.S. 3558), in concomitanza con lo scioglimento delle Camere, non ha concluso il proprio *iter* parlamentare *(si veda sotto, sezione "Le disposizioni di sospensione e proroga in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane recate dalla legge di stabilità per il 2013").*

L'istituzione e la disciplina delle città metropolitane

In connessione con le previsioni recate in materia di riordino delle province, il **D.L. n. 95 del 2012, all'articolo 18**, ha previsto **l'istituzione delle città metropolitane** entro il **1° gennaio 2014** nei territori delle 10 province, che sono contestualmente soppresse, di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, ne ha ridefinito la disciplina e ha contestualmente abrogato sia la normativa dettata dal decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico degli enti locali - TUEL), che prevedeva l'istituzione (facoltativa) della città metropolitana all'esito di un articolato procedimento che coinvolgeva la popolazione, gli enti locali, le regioni e lo Stato, sia l'**articolo 23** della **legge n. 42 del 2009** che, pur mantenendo la disciplina ordinaria del TUEL,

introduceva una procedura transitoria (anch'essa facoltativa) e semplificata per la creazione delle città metropolitane.

L'articolo 18 del D.L. n. 95 ha altresì **abrogato i commi 9 e 10 dell'articolo 24** della legge n. 42, in relazione all'applicazione a Roma capitale delle disposizioni sulle città metropolitane. Di questa abrogazione la Commissione ha tenuto conto nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo correttivo in materia di ordinamento di Roma capitale (*si veda il capitolo 3, sezione 3.1, della presente Relazione)*

La nuova disciplina delle città metropolitane dettata dal D.L. n. 95 comporta la soppressione delle province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la contestuale istituzione delle corrispondenti **città metropolitane**. La decorrenza temporale è fissata dal 1° gennaio 2014, ovvero "precedentemente", qualora entro il 31 dicembre 2013 abbiano luogo la cessazione o lo scioglimento del relativo consiglio provinciale ovvero la scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato.

Il territorio della città metropolitana coincide con quello della **provincia** contestualmente **soppressa** ai sensi del comma 1, fermo restando il potere di iniziativa dei comuni, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la creazione di nuove province. Il potere di iniziativa dei comuni si estrinseca in un **atto del consiglio**; con tale atto i comuni possono deliberare l'**adesione alla città metropolitana** o, in alternativa, ad **altra provincia** limitrofa.

Si prevede altresì la possibilità di **articolare in più comuni** il territorio del comune, già capoluogo della ex provincia, confluito nella città metropolitana. In altre parole, si dà la facoltà al comune capoluogo di mantenere la propria integrità, oppure scegliere di suddividere il proprio territorio in comuni (magari riproducendo i confini delle circoscrizioni di decentramento comunale, ove presenti). In questo caso la città metropolitana verrebbe ad essere composta dai comuni della ex provincia e dai nuovi comuni sorti dalla suddivisione del comune capoluogo.

L'articolazione in più comuni del capoluogo, se si sceglie tale possibilità, deve essere inserita nello **statuto** della città metropolitana con una **particolare procedura rinforzata.**

Gli **organi** della città metropolitana sono individuati nel **consiglio metropolitano** e nel **sindaco metropolitano**, il quale può nominare un vicesindaco ed attribuire deleghe a singoli consiglieri.

Gli organi metropolitani durano ordinariamente in carica cinque anni

Per quanto concerne il **sindaco metropolitano,** resta fermo il limite del "doppio mandato". Lo statuto della città metropolitana può stabilire diverse **modalità di designazione del sindaco metropolitano**, e in particolare che: a) sia di diritto il sindaco del comune capoluogo; b) sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia; c) sia eletto a suffragio