



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI*

**ALLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE
“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE:
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”**

(versione CdM 11 settembre 2008)

Roma, 25 settembre 2008

** In appendice alcuni dati sintetici sulla finanza delle Province*

OSSERVAZIONI

L'avvio di un confronto preventivo tra il Governo e le associazioni rappresentative delle Regioni e delle Autonomie locali sullo schema di ddl delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione rappresenta un segnale positivo per impostare in modo corretto e consapevole il tema del federalismo fiscale nel nostro Paese.

L'UPI ribadisce che l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve marciare di pari passo con l'attuazione delle disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, che costituiscono la premessa per realizzare un nuovo assetto istituzionale più ordinato e semplificato, rispettoso dei livelli di governo previsti dalla Costituzione e in grado di garantire l'autonomia e la responsabilità nell'esercizio delle funzioni amministrative e nella gestione delle risorse finanziarie ad esse correlate.

Auspichiamo pertanto che il Governo avvii lo stesso metodo di confronto anche sulle disposizioni relative al Codice delle autonomie locali per consentire alla Conferenza unificata di discutere del complesso dei provvedimenti attuativi del titolo V, parte II, della Costituzione, per offrire al Paese un disegno coerente di adeguamento degli assetti istituzionali che consenta di semplificare il rapporto tra le istituzioni e i cittadini e di garantire l'autonomia e la responsabilità di ogni istituzione costitutiva della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni.

Il federalismo fiscale rappresenta, infatti, una vera opportunità per il Paese, se lo si riconosce come tassello fondamentale per dare compiutezza alla riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, che aveva l'obiettivo prioritario di costruire un assetto istituzionale fondato sull'autonomia e sulla responsabilità di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Per la riuscita complessiva del processo di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di federalismo fiscale, resta comunque ferma la necessità di riformare il sistema parlamentare, attraverso l'istituzione del Senato federale, obiettivo cui tendere. In questa prospettiva occorre da subito procedere all'istituzione della Commissione Bicamerale integrata dai rappresentanti di Regioni, Province e Comuni in attuazione dell'art. 11 della L.Cost. n.3/2001, come sede politica forte di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

L'art. 119 della Costituzione, come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, non è stato mai posto in discussione nelle successive proposte di modifica costituzionale. Al contrario, nelle scorse legislature (dalla Commissione Vitaletti, alle proposte delle autonomie territoriali, ai disegni di legge ufficialmente presentati in Parlamento) sono arrivati diversi contributi che sono stati presi in considerazione nella proposta di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione presentata dal Ministro Calderoli e approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre 2008.

La norma costituzionale rappresenta pertanto il naturale punto di riferimento da cui partire per impostare una profonda riforma del sistema della finanza pubblica italiana, in modo da garantire l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” attraverso le risorse che derivano da tributi propri, partecipazioni, fondi perequativi.

Queste linee di principio non trovano sempre corrispondenza nell'articolato, nel quale emerge una diversa specificità delle norme e dei meccanismi individuati per la finanza regionale, rispetto a quelli individuati per gli enti locali.

Il Capo I (Contenuto e regole di coordinamento finanziario) definisce correttamente ed in modo approfondito l'oggetto e le finalità del provvedimento di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che si pone l'obiettivo di garantire l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e di fissare i principi per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in modo da consentire l'ordinato svolgimento delle competenze legislative concorrenti tra lo Stato e le Regioni in questa delicata materia. In tale ambito dovrebbero tuttavia essere inseriti alcuni ulteriori principi di delega in modo da garantire la copertura integrale delle funzioni esercitate da ogni livello di governo e procedere ad un complessivo riordino delle pubbliche amministrazioni che consenta una effettiva riduzione della spesa pubblica contestualmente all'avvio del federalismo fiscale.

Il Capo II (Rapporti finanziari Stato – Regioni) è molto dettagliato, attraverso la previsione di un sistema di tributi propri o derivati e di un sistema di compartecipazione e perequazione fondato sul gettito dei grandi tributi erariali (IRPEF e IVA) che copre integralmente soltanto le funzioni che rientrano nella lettera m) (sanità, assistenza, istruzione e - parzialmente – trasporto pubblico locale). La copertura integrale di tutte le funzioni regionali, tuttavia, non è assicurata, poiché si fa riferimento al riparto delle materie previsto dall'art. 117 della Costituzione per le funzioni legislative e si assegnano le risorse alle Regioni per le materie che rientrano nella competenza legislativa concorrente e residuale, senza considerare il livello di governo che concretamente esercita le funzioni amministrative in questi settori.

Dal punto di vista economico e finanziario, però, ciò che costa è soprattutto l'amministrazione ed è pertanto sulle funzioni amministrative che deve essere costruita l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Il Capo III (La finanza degli enti locali) a seguito del confronto istituzionale, ha trovato un maggiore equilibrio nel dettaglio dell'articolato, anche se resta, in alcune parti, non ancora del tutto coerente con le norme costituzionali. Manca ancora un riferimento alla copertura integrale delle funzioni esercitate dagli enti locali e ciò rende poco chiara la modalità con la quale è garantita la trasformazione dell'attuale sistema di finanza derivata statale e regionale in un sistema di finanziamento degli enti locali fondato sull'autonomia tributaria, la compartecipazione a tributi erariali nazionali e la perequazione.

In particolare, in materia di perequazione traspare ancora una impostazione ancora troppo regionocentrica e poco garantista per il sistema degli enti locali.

Il Capo IV (Finanziamento delle città metropolitane e di Roma Capitale) individua un sistema di finanziamento delle Città metropolitane che tiene conto delle loro funzioni fondamentali: proprio in questa prospettiva non è condivisibile l'intento di anticipare surrettiziamente un intervento a favore di alcuni enti che rischia di costituire una fiscalità di vantaggio per i comuni capoluogo coinvolti senza tener conto del punto di approdo della vicenda relativa all'istituzione delle Città metropolitane.

Il Capo V (Interventi speciali) disciplina in modo appropriato l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, comma 5, in materia di interventi speciali. Gli interventi speciali sono finalizzati a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" (di territori che non hanno una capacità fiscale adeguata), a "rimuovere gli "squilibri economici e sociali" e a "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (nei confronti di fasce di popolazione svantaggiate), a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di ogni livello di governo (Expo,

Olimpiadi, interventi puntuali). La legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione dovrà disciplinare le modalità attraverso le quali lo Stato utilizza gli interventi speciali nei confronti di determinate istituzioni territoriali, prevedendo procedure semplificate di intervento che consentano soluzioni rapide, efficienti, efficaci e trasparenti nei rapporti tra lo Stato e gli enti interessati.

Il Capo VI (Coordinamento dei diversi livelli di governo) regola il coordinamento dei diversi livelli di governo in materia di disciplina fiscale e rispetto del patto di stabilità. Le disposizioni contenute in questo capo potrebbero essere ricondotte nel Capo I che disciplina i “*Contenuti e regole di coordinamento finanziario*” tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, prevedendo un sistema di raccordi a monte (nell’ambito della Conferenza unificata) e a valle (in sede regionale) per garantire il funzionamento del federalismo fiscale.

Il Capo VII (Patrimonio di Regioni ed Enti locali) attua l’art. 119, comma 6, della Costituzione nel quale si prevede, in una prospettiva autonomista, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni abbiano un loro patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. In un’ottica di responsabilità le istituzioni territoriali possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti da esse contratti. E’ evidente che, nella legge di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, occorrerà individuare i principi attraverso i quali i beni del demanio pubblico vengono ripartiti ad ogni livello di governo a copertura delle possibilità di investimento che ogni istituzione territoriale deve poter esprimere per svolgere le sue funzioni istituzionali.

Il Capo VIII (Norme transitorie e finali) contiene le disposizioni che regolano il passaggio dall’attuale sistema finanziario al nuovo sistema di federalismo fiscale. La disposizione del periodo transitorio per gli enti locali (art. 18) appare troppo vaga, poiché non fa riferimento alla necessità di partire dalla copertura della spesa relativa alle funzioni oggi esercitate dai Comuni e dalle Province per definire un percorso certo e con tempi definiti di passaggio al nuovo sistema di finanziamento fondato sull’autonomia e sulla responsabilità di ogni livello di governo.

EMENDAMENTI

ART. 2 *(Oggetto e finalità)*

Al comma 1, sostituire la parola “**ventiquattro**” con la parola “**dodici**”

Al comma 2, lettera b)

Alla fine del capoverso, aggiungere le parole “**garantendo, attraverso tributi propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali per la copertura integrale delle funzioni ad essi attribuite**”

Al comma 2, dopo la lettera b) aggiungere la seguente:

b-bis) sostituzione integrale dell’attuale sistema di trasferimenti erariali e regionali con l’introduzione di tributi propri e compartecipazioni, disciplinati da leggi statali e regionali”

Al comma 2, eliminare la lettera d)

Al comma 2, dopo la lettera d) aggiungere la seguente:

d-bis) rispetto del principio di sussidiarietà nell’esercizio delle funzioni amministrative, al fine di evitare duplicazioni di strutture e favorire riduzioni di spesa, prevedendo la limitazione dei casi in cui lo Stato e le Regioni esercitano le medesime funzioni attraverso enti, agenzie o società da loro dipendenti;

Al comma 2, lettera g), punto 1, dopo le parole “**regionali e**” aggiungere la parola “**anche**”

Al comma 2, lettera g) punto 2, dopo le parole “**propria autonomia**” aggiungere le seguenti: “**con riferimento ai tributi di cui al punto 1**”.

MOTIVAZIONI:

Nella versione approvata dal Consiglio dei ministri dello scorso 11 settembre sono stati previsti tempi molto più lunghi (si passa da 6 a 24 mesi) per l’approvazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. L’UPI ritiene essenziale prevedere tempi più rapidi per l’approvazione dei decreti legislativi e propone pertanto che la delega sia esercitata entro 12 mesi: per definire una cornice istituzionale certa agli enti territoriali i decreti attuativi sul federalismo fiscale e sulla Carta delle autonomie locali dovrebbero essere infatti approvati entro il 2009.

Peraltro una sollecita e corretta attuazione del federalismo fiscale rappresenta una evidente necessità per gli enti locali in virtù di quanto previsto dalla legge n.133/08, con la quale sono stati definiti di obiettivi di manovra per il triennio 2009-2011: sebbene per il 2009 sembra che la manovra possa essere, seppur con estrema difficoltà raggiunta da una larga parte delle Province, tale risultato non risulta conseguibile per i successivi anni 2010 e 2011 per i quali, come più volte ribadito, si fissano degli obiettivi non concretamente realizzabili.

Il blocco dell'autonomia tributaria, così come confermato dalla manovra contenuta nella legge n.133/08, anche e perfino per quegli enti che sono ai livelli minimi di aliquote previsti per legge (in attesa del federalismo fiscale così come recato dall'art.77-bis, co.30 della già citata l.n.133/08), appare un provvedimento straordinario e sopportabile solo per un periodo temporale breve.

Per questo motivo è quanto mai necessario che l'attuazione dell'art.119 della Costituzione avvenga nei tempi più rapidi possibili, pena grave danno per gli enti interessati dal provvedimento.

Nella prospettiva di chiarire ulteriormente i principi generali che guidano la legge delega occorrere stabilire in modo specifico un principio che preveda per ogni livello di governo la copertura integrale delle funzioni svolte attraverso le risorse che derivano da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, fondi perequativi, secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, comma 4.

E' evidente che, a questo fine, occorre fare riferimento non al riparto delle funzioni legislative operate dall'art. 117 della Costituzione (che riguarda la divisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni) ma a tutto il complesso delle funzioni svolte da Comuni, Province, Regioni e Stato.

Per garantire l'autonomia di entrata e di spesa di ogni livello di governo occorre esplicitare la necessità di trasformare tutto l'attuale sistema di finanza derivata statale e regionale (trasferimenti statali e regionali verso gli enti locali) in un sistema di tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi che consentano l'autonomia di entrata e di spesa anche a livello locale.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, nella legge che definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica occorre inserire una disposizione di principio che preveda la limitazione delle strutture amministrative (dirette o indirette) da parte dello Stato e delle Regioni che duplicano e/o interferiscono con le funzioni esercitate dagli Enti locali e con quelle che saranno ad essi attribuite in attuazione dell'art. 118 della Costituzione.

ART. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

Eliminare il comma 4

ART. 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

Al comma 1, dopo la lettera d) aggiungere la seguente:

e) per il supporto tecnico e scientifico la Conferenza si avvale della Commissione paritetica di cui all'art. 3

MOTIVAZIONE:

Si ritiene corretta e coerente con l'impianto complessivo del provvedimento la previsione di una Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta da rappresentanti dei diversi livelli di governo.

Va però sottolineato che i due organismi dovranno necessariamente operare in sinergia, fornendo la prima il supporto tecnico necessario ai compiti previsti per la Conferenza permanente.

ART. 5

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

Al comma 1, riformulare la lettera a) nel modo seguente:

a) le Regioni a statuto ordinario dispongono di tributi propri e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle loro funzioni, nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza legislativa residuale e concorrente, fermo restando l'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali;

MOTIVAZIONE:

Occorre esplicitare che la previsione di un sistema di finanziamento integrale delle funzioni regionali riguarda le funzioni concretamente esercitate dalle Regioni nelle materie di loro competenza, ferma restando la necessità di prevedere parallelamente un finanziamento integrale delle funzioni svolte dagli Enti locali anche nelle materie di competenza legislativa regionale, a partire dalla spesa storica e nella prospettiva della proiezione verso i costi standard.

ART. 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane)

Al comma 1, dopo la lettera b) inserire la seguente:

b-bis) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative in atto esercitate, viene assicurato da tributi propri e compartecipazioni con un sistema di perequazione basato sulla capacità fiscale.

MOTIVAZIONE:

La disposizione, alla lettera b, prevede la copertura integrale delle sole funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. L'emendamento ha lo scopo di prevedere un espresso riferimento per la copertura finanziaria delle ulteriori funzioni esercitate dagli enti locali, per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 119, comma 4, della Costituzione relativamente al finanziamento integrale delle funzioni attribuite ad ogni livello di governo territoriale.

ART. 10

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

Al comma 1, dopo la lettera e) inserire la seguente:

e-bis) razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli e alle accise sulla benzina e sul gasolio, anche al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva alle Province;

Al comma 1, lett. h) sostituire le parole “**possono disporre**” con la parola “**dispongono**”

MOTIVAZIONE:

Il disegno di legge prevede coerentemente, per ogni livello di governo, tributi o entrate proprie a garanzia della loro autonomia finanziaria. Nell'ultima versione approvata dal Consiglio dei ministri è venuto meno il riferimento ad una base imponibile certa per il sistema tributario locale (i beni immobili per i Comuni e gli autoveicoli per le Province). La previsione di un cespite finanziario di riferimento è l'elemento essenziale che consente di gestire le funzioni istituzionali in autonomia e responsabilità, poiché dà trasparenza al rapporto tra le istituzioni e i cittadini e consente di prevedere un sistema di responsabilità nell'esercizio dell'autonomia finanziaria dei Comuni e delle Province. L'autonomia tributaria serve a coprire le funzioni proprie di ogni livello di governo, quelle funzioni che storicamente rappresentano la costante di riferimento dell'identità di ogni istituzione. Superfluo ricordare che l'attribuzione di una specifica area di imposizione tributaria non determina comunque il venire meno di un adeguato sistema di compartecipazione al gettito di tributi erariali.

ART. 11

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

Al comma 1, riformulare la lettera a) nel modo seguente:

a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da essi esercitate.

Al comma 1, lettera f) sostituire la parola “concertazione” con le parole “**intesa con le Associazioni rappresentative degli enti locali (Anci e UPI)**” e aggiungere alla fine del capoverso il seguente: “**in caso di mancata intesa la regione provvede al riparto del fondo perequativo tra comuni e province ai sensi del comma 1, lett. c**”.

MOTIVAZIONE:

Per quanto riguarda il sistema di perequazione, occorre ricordare che dal punto di vista delle competenze legislative la perequazione delle risorse finanziarie è una competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma, 2, lett. e) della Costituzione: e ciò a garanzia che tutte le istituzioni territoriali del Paese (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni) possano svolgere in modo adeguato le loro funzioni istituzionali ed assicurare i servizi essenziali.

Sebbene sia accettabile il meccanismo di riparto in fondi regionali del sistema di perequazione, occorre chiarire che a tali fondi devono essere destinate esclusivamente le risorse con finalità perequative e non tutti gli attuali trasferimenti statali, che dovranno invece essere trasformati in tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi secondo quanto previsto dai decreti legislativi di attuazione della legge delega. Il riparto regionale dei fondi perequativi deve avvenire nell'ambito di un sistema di garanzie che preveda:

- *un ammontare di risorse a regime non predeterminato né tantomeno individuato mediante i fondi attualmente presenti nel bilancio dello Stato, ma coerente con la copertura integrale delle funzioni dei Comuni e delle Province attraverso un sistema di tributi propri e compartecipazioni*
- *l'accordo a monte in Conferenza unificata sui criteri di ripartizione e sul riparto delle risorse del fondo perequativo ai singoli enti: Comuni, Province e Città metropolitane;*
- *l'intesa a livello territoriale tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali (con le associazioni regionali dei Comuni e delle Province) per adattare il riparto delle risorse dei fondi perequativi tra gli enti del territorio, anche tenendo conto delle risorse trasferite nel decentramento delle funzioni amministrative agli Enti locali da parte delle Regioni;*
- *un intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia regionale per il trasferimento agli Enti locali delle risorse stabilite in sede di riparto dei fondi perequativi.*

Dopo l'art. 11 inserire il seguente:

Art. 11 bis

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite a Comuni, Province e Città metropolitane dallo Stato e dalle Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite agli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato e delle Regioni;**
- b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e il corrispondente aumento dei tributi di cui agli articoli 9 e 10;**
- c) le funzioni amministrative trasferite dalle regioni agli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost. debbono trovare integrale copertura attraverso compartecipazione al gettito dei tributi erariali e compartecipazioni regionali.**

MOTIVAZIONE:

L'emendamento intende replicare la norma prevista all'articolo 8 del disegno di legge che disciplina esclusivamente i rapporti tra Stato e Regioni, relativamente al decentramento delle funzioni amministrative in attuazione dell'articolo 118 Cost.

Occorre prevedere analoga disposizione per Comuni e Province che disciplini sia le funzioni amministrative già trasferite da Stato e Regioni sia i successivi ed ulteriori trasferimenti di funzioni in attuazione dell'art. 118 Cost: è necessario prevedere un meccanismo che superi la finanza derivata e che eviti la duplicazione di strutture, attraverso la cancellazione dei capitoli di bilancio statale e regionale relativi alle funzioni trasferite.

ART. 12
(Finanziamento delle città metropolitane)

Eliminare il comma 2

MOTIVAZIONE:

Ricordando la necessità che il percorso verso la creazione di un federalismo fiscale sia accompagnato da coerente e parallelo processo di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, si ritiene più opportuno costruire un sistema di finanziamento delle Città metropolitane che tenga conto delle loro funzioni fondamentali.

Non è per questo condivisibile l'intento di anticipare surrettiziamente un intervento a favore di alcuni enti che rischia di costituire una fiscalità di vantaggio per i comuni capoluogo coinvolti senza tener conto del punto di approdo della vicenda relativa all'istituzione delle Città metropolitane.

ART. 14

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

Al comma 1, lettera c), dopo la parola “**Comuni**” aggiungere le parole “**e alle Province**”

MOTIVAZIONE:

Gli interventi speciali sono finalizzati a “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale” (di territori che non hanno una capacità fiscale adeguata), a “rimuovere gli “squilibri economici e sociali” e a “favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona” (nei confronti di fasce di popolazione svantaggiate), a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di ogni livello di governo. La legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione dovrà disciplinare le modalità attraverso le quali lo Stato utilizza gli interventi speciali nei confronti di determinate istituzioni territoriali, prevedendo procedure semplificate di intervento che consentano soluzioni rapide, efficienti, efficaci e trasparenti nei rapporti tra lo Stato e gli enti interessati.

Per questi motivi, il riferimento alla specificità territoriale dei territori confinanti con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome nell'art. 14, comma 1, lett. c), dovrebbe riguardare non solo i Comuni ma anche le Province.

Infatti, individuare solo i Comuni quali destinatari di tali interventi avvia un processo di competizione tra gli stessi, generando a macchia d'olio conflitti territoriali ed anche iniziative referendarie sempre più diffuse. Solo in un'ottica di area vasta, propria del livello provinciale, tali fenomeni possono essere invece adeguatamente governati e gestiti.

ART. 15

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

Al comma 1, lettera b) aggiungere dopo la parola **“locale”** le parole **“previo accordo in Conferenza Unificata relativo agli obiettivi di ogni singolo comparto”**

Al comma 1, lettera c), sostituire le parole **“previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale”** con le parole **“previa intesa con le Associazioni rappresentative degli enti locali (Anci e UPI)”**;

Al comma 1, lettera d), dopo le parole **“politiche comunitarie”**, aggiungere le parole **“ e quelle derivanti da funzioni amministrative attribuite o trasferite dallo Stato e dalle regioni”**

Al comma 1, eliminare l'ultima parte dalle parole **“con individuazione dei casi”** alle parole **“n.267”**

MOTIVAZIONI:

Deve essere esplicitamente previsto un accordo a monte tra lo Stato le Regioni e le Autonomie locali, in Conferenza unificata, per stabilire gli obiettivi e le modalità di attuazione del patto di stabilità interno che dovranno essere recepiti nelle manovre finanziarie annuali e pluriennali.

La previsione della possibilità per le Regioni di individuare modelli di bilanciamento interno e di adattamento, rispetto agli obiettivi del patto di stabilità interno per gli enti locali, deve trovare adeguate forme di coordinamento e garanzia nell'ambito di un'intesa tra la Regione il sistema delle autonomie locali (con le associazioni regionali dei Comuni e delle Province).

Nell'ambito dei meccanismi sanzionatori, occorre salvaguardare i trasferimenti di risorse e personale relativi all'attribuzione di nuove funzioni dallo Stato e Regioni a favore degli enti locali.

Infine, pur condividendo lo spirito della norma tesa a individuare meccanismi sanzionatori per gli enti non in grado di rispettare gli equilibri e gli obiettivi economico-finanziari, si ritiene che le cause di ineleggibilità degli amministratori devono essere riformate organicamente all'interno del Codice delle Autonomie locali.

ART. 16
(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)

Al comma 1, dopo la lettera d) aggiungere la seguente:

e) trasferimento a titolo gratuito ad ogni livello di governo dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione statale.

MOTIVAZIONE:

Nella previsione, in una prospettiva autonomista, che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni abbiano un loro patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato, occorre individuare i principi attraverso i quali i beni del demanio pubblico vengono ripartiti ad ogni livello di governo a copertura delle possibilità di investimento che ogni istituzione territoriale deve poter esprimere per svolgere le sue funzioni istituzionali.

Il trasferimento a titolo gratuito ripropone la medesima modalità che il ddl riconosce, nell'attuale stesura, solo per Roma Capitale.

ART. 18

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)

Riformulare l'intero articolo nel modo seguente:

- 1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:**
 - a) le attività svolte dai Comuni e dalle Province alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, continuano ad essere finanziate a carico del bilancio dello Stato o delle regioni, anche nel caso in cui talune tra esse rientrino in materie assegnate alla competenza legislativa delle regioni;**
 - b) fissazione del termine sino al quale si applica la disciplina transitoria di cui alla lett. a), in connessione con la progressiva attivazione dei nuovi sistemi di finanziamento di cui al capo III;**
 - c) definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile;**
 - d) definizione delle modalità di copertura finanziaria da parte dello Stato e delle Regioni delle ulteriori funzioni amministrative trasferite agli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost., nonché degli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi.**

MOTIVAZIONE:

Le disposizioni transitorie per gli enti locali contenute nell'art. 18 sono troppo vaghe, poiché non individuano un percorso chiaro per passare dalla copertura della spesa relativa alle funzioni oggi esercitate dai Comuni e dalle Province al nuovo sistema di finanziamento fondato sull'autonomia di entrata e di spesa, secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Allo stesso tempo devono essere definiti tempi e modalità per il passaggio dalla spesa storica ai costi standard per le funzioni fondamentali e per quelle relative alle prestazioni sui servizi essenziali, nonché per il passaggio al nuovo sistema di finanziamento delle ulteriori funzioni di Comuni e Province, facendo riferimento ai diversi meccanismi di riequilibrio e perequazione previsti nel capo III.

ART. 19

(Principi e criteri direttivi relativi al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni)

Al comma 1, riformulare la lettera a) nel modo seguente:

- a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli Enti locali con il Ministero dell'Economia e le sue Agenzie, per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali.**

MOTIVAZIONE:

Occorre sottolineare che, in un sistema di federalismo fiscale, il sistema fiscale e tributario debba avere un forte riferimento al centro e che la gestione del sistema sia il frutto di una forte cooperazione istituzionale tra tutti i livelli di governo. Pertanto, occorre prevedere esplicitamente sedi di raccordo tra Comuni, Province, Regioni con il MEF e con le agenzie da esso vigilate, senza arrivare alla proliferazione delle agenzie a livello territoriale, con la creazione di agenzie regionali, come ipotizzato nell'art. 19, comma 1.

LA FINANZA DELLE PROVINCE
(dati di competenza 2006)

totale entrate		13.824.284.949
	<i>di cui</i>	
	tributarie	4.796.187.453
	contributi e trasferimenti	3.811.506.919
	extratributarie	634.276.142
	alienazione trasferimenti capitali e riscossione crediti	3.093.170.504
	accensione prestiti	1.489.143.931

totale spese		14.193.469.296
	<i>di cui</i>	
	correnti	8.229.841.020
	conto capitale	5.260.648.158
	rimborso prestiti	702.980.118

SPESE REGIONALIZZATE

SARDEGNA	293.350.314
SICILIA	919.897.346
CALABRIA	683.341.923
BASILICATA	225.625.590
PUGLIA	666.687.842
CAMPANIA	1.563.618.536
MOLISE	84.901.153
ABRUZZO	285.021.064
LAZIO	999.491.427
MARCHE	441.082.061
UMBRIA	235.917.086
TOSCANA	1.145.805.297
EMILIA ROMAGNA	1.268.291.364
LIGURIA	418.676.362
FRIULI VENEZIA GIULIA	405.449.905
VENETO	1.047.094.448
LOMBARDIA	2.298.811.535
PIEMONTE	1.210.406.043

14.193.469.296

ENTRATE REGIONALIZZATE

SARDEGNA	270.714.701
SICILIA	864.015.307
CALABRIA	77.497.281
BASILICATA	229.164.979
PUGLIA	628.225.326
CAMPANIA	1.525.564.660
MOLISE	78.118.809
ABRUZZO	277.290.608
LAZIO	968.623.299
MARCHE	428.455.587
UMBRIA	227.478.889
TOSCANA	1.115.060.259
EMILIA ROMAGNA	1.226.358.305
LIGURIA	413.413.427
FRIULI VENEZIA GIULIA	395.102.032
VENETO	1.038.071.591
LOMBARDIA	2.265.447.225
PIEMONTE	1.195.682.664

13.824.284.949

**ENTRATE DELLE PROVINCE DA
 TRASFERIMENTI REGIONALI**

SARDEGNA	43.539.345
SICILIA	96.870.825
CALABRIA	47.716.211
BASILICATA	55.127.357
PUGLIA	83.323.747
CAMPANIA	281.693.877
MOLISE	927.219
ABRUZZO	23.328.991
LAZIO	156.393.717
MARCHE	127.233.937
UMBRIA	58.432.354
TOSCANA	320.819.744
EMILIA ROMAGNA	272.672.861
LIGURIA	118.453.028
FRIULI VENEZIA GIULIA	180.137.152
VENETO	176.975.082
LOMBARDIA	307.971.913
PIEMONTE	382.356.907

2.733.974.267