

della delega, quali il principio della partecipazione dei Presidenti delle regioni e delle province autonome alle riunioni del Consiglio dei ministri in cui si esaminano gli schemi delle rispettive norme di attuazione (comma 5); la partecipazione di un rappresentante tecnico della singola regione o provincia autonoma interessata alla Commissione tecnica paritetica per l'emanazione delle norme di attuazione (comma 6); l'istituzione dei **tavoli paritetici tra ciascuna regione e Governo**, volti a individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi della legge delega di attuazione del federalismo fiscale e con i nuovi assetti della finanza pubblica (comma 7).

Si segnala, inoltre, che norme recanti disposizioni di **attuazione del federalismo fiscale** per le regioni a statuto speciale sono state emanate per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e per le Province autonome di Trento e di Bolzano con la legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009, art. 2, commi 106-125) e per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Regione autonoma Valle d'Aosta dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010, art. 1, rispettivamente, commi 151-159 e commi 160-164). In particolare, le disposizioni citate quantificano il contributo di ciascuna regione per l'attuazione dei principi di perequazione e solidarietà del federalismo fiscale, recano disposizioni sulla disciplina del patto di stabilità e norme generali per il coordinamento delle norme che provvederanno ad attuare il federalismo fiscale (i decreti legislativi attuativi della legge n. 42 del 2009) e l'ordinamento finanziario della regione. Le disposizioni dell'articolo 28 del D.L. 201/2011 rivedono e aggiornano quanto previsto dalle leggi da ultimo richiamate, con particolare riferimento alla determinazione del concorso alla manovra di finanza pubblica da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dall'articolo 27 della legge delega, il risparmio di 920 milioni di euro dovrà essere realizzato attraverso un accantonamento di quote di compartecipazioni ai tributi erariali spettanti a ciascuno degli enti in questione. La ripartizione della cifra tra le autonomie speciali sarà effettuata in proporzione alla **media degli impegni finali registrata per ciascun ente nel triennio 2007-2009**.

Le regioni a statuto speciale ricevono quote di tributi erariali, nella misura stabilita da ciascuno statuto speciale e da norme di attuazione. I tributi erariali sono riscossi dallo Stato che provvede poi a 'devolvere' alla regione la quota spettante; le somme transitano quindi nel bilancio dello Stato. Fanno eccezione la regione Sicilia e la regione Friuli-Venezia Giulia, che provvedono direttamente alla riscossione dei tributi; in questi casi si provvederà attraverso regolazioni contabili.

La norma precisa, inoltre, che per la **Regione Siciliana** si tiene conto della **rideterminazione del fondo sanitario nazionale** derivante dall'aumento

dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 28.

Il riferimento è al finanziamento del Servizio sanitario regionale nella regione Sicilia, cui lo Stato contribuisce ancora per più del 50 per cento. In sostanza, per la **Regione Siciliana**, il maggiore gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF (che la relazione tecnica quantifica in 130 milioni di euro) è destinato a finanziare una parte della quota di finanziamento del servizio sanitario nazionale ancora a carico dello Stato.

Si ricorda al riguardo che la Regione Siciliana è rimasta la sola, tra le autonomie speciali, a non finanziarie direttamente con risorse del proprio bilancio il servizio sanitario nazionale nel proprio territorio. Da ultimo, la legge 296/2006, articolo 1, comma 830, "al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione Siciliana", ha progressivamente aumentato la quota di partecipazione alla spesa sanitaria fino alla misura del 49,11%³². La regione perciò, per la parte restante, rientra nella ripartizione del Fondo sanitario nazionale.

Si segnala che le **procedure** previste dall'**articolo 27 della legge n. 42** sono richiamate anche da altre disposizioni del D.L. n. 201/2011:

- l'**articolo 13, comma 17**, che, variando i trasferimenti erariali dovuti alle regioni Sicilia e Sardegna in misura corrispondente al maggior gettito stimato ad aliquota di base derivante dalla **nuova disciplina dell'imposta municipale** recata dai commi da 1 a 14 dello stesso articolo 13, stabilisce che relativamente alle restanti autonomie speciali (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, e province di Trento e di Bolzano) si applicheranno le procedure previste all'articolo 27 della legge n. 42. Si prevede peraltro che, fino alla conclusione di tali procedure, vale a dire fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dallo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali di spettanza delle suddette regioni e province autonome venga accantonato un importo corrispondente al maggior gettito stimato;
- l'**articolo 14, comma 13-bis**, che, riducendo i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna in misura corrispondente al gettito derivante dalla **maggiorazione standard della tariffa del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi** prevista dal comma 13 dello stesso articolo 14, prevede il ricorso alle procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 per le restanti autonomie speciali che dovranno assicurare il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di

³² La norma ha disposto l'aumento progressivo della percentuale di spesa sanitaria posta a carico del bilancio della Regione Siciliana: 44,85 per cento per l'anno 2007, 47,05 per cento per l'anno 2008 e 49,11 per cento per l'anno 2009.

attuazione di cui all'articolo 27, è accantonato un importo pari al maggior gettito a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

5.6. Le modifiche in materia di federalismo demaniale (D.Lgs. n. 85 del 2010)

Una modifica testuale al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009”, c.d. “federalismo demaniale”) è introdotta dall'**articolo 27, comma 8**, del D.L. n. 201 del 2011.

In particolare viene novellato l'articolo 5, comma 5, che disciplina **le modalità di trasferimento dallo Stato alle regioni e agli enti locali di beni con finalità di valorizzazione e di sviluppo culturale, in attuazione di specifici accordi, disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.**

In particolare le modifiche introdotte:

- sopprimono il riferimento alla “fase di prima applicazione” del decreto legislativo, per cui il trasferimento in questione deve considerarsi “a regime”;
- sostituiscono, relativamente al trasferimento da parte dello Stato alle regioni e agli altri enti territoriali di **cose e beni culturali inalienabili indicati** in specifici **accordi di valorizzazione**, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, codice dei beni culturali e del paesaggio, il termine di un anno dalla entrata in vigore del decreto legislativo n. 85 del 2010 (cioè entro il 26 giugno 2011 – termine ormai superato), con il termine di **un anno dalla presentazione della domanda di trasferimento.**

Si rammenta che, in precedenza, l'articolo 4, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (legge n. 106/2011) ha modificato l'articolo 5 del decreto legislativo in commento, con riguardo all'individuazione dei beni oggetto di trasferimento e alle modalità di attuazione del trasferimento stesso, nel caso di accordi o intese già sottoscritti.

Più in generale occorre segnalare che la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 85 del 2010 è stato oggetto di discussione in relazione ai ritardi nell'adozione dei provvedimenti attuativi previsti dal decreto legislativo stesso.

Al riguardo si segnala che nella seduta del 15 febbraio 2012 della **VI Commissione Finanze** della Camera dei deputati, il sottosegretario Ceriani ha risposto all'**interrogazione** 5-06161 a firma Barbato concernente lo stato di attuazione della disciplina in materia di federalismo demaniale.

Nel testo della risposta, il Governo sottolinea che “il decreto legislativo n. 85 del 2010 delinea un articolato percorso di individuazione e di attribuzione, a titolo gratuito, a diversi livelli di governo substatale di beni immobili, demaniali o patrimoniali, di proprietà dello Stato. Il processo di trasferimento si articola in fasi distinte, che prevedono, a seconda della natura del bene trasferibili o da escludere dal trasferimento, un decreto di ricognizione (come nel caso dei beni trasferibili «*ope iuris*») ovvero un decreto di previa individuazione dei beni, da trasferire successivamente su domanda agli enti territoriali con un ulteriore provvedimento.”

In proposito il Governo evidenzia “che la tempistica del processo, come scandita dal decreto legislativo n. 85 del 2010, prevede tempi massimi di ottemperanza delle diverse prescrizioni, e non tiene conto dei tempi tecnici di pubblicazione in Gazzetta dei vari provvedimenti attuativi. Peraltro la necessità della concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'acquisizione delle prescritte intese ovvero dei pareri, ha comportato una dilatazione dei tempi del procedimento.

A tal proposito si rileva che, nonostante le istanze degli enti territoriali siano state sempre oggetto di confronto e valutazione, anche nel corso dei diversi incontri tecnici svoltisi sul tema, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 85 del 2010 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza, non ha tuttavia registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta.

Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio, recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3), ha riportato il parere negativo della Conferenza.

A quanto sopra aggiungasi che il processo di individuazione e di attribuzione in questione, come delineato dal decreto legislativo n. 85 del 2010, comporta il coinvolgimento non solo dell'Agenzia del demanio, ma di tutte le amministrazioni che attualmente curano la gestione dei vari beni (in particolare, il Ministero della difesa per i beni militari, il Ministero delle infrastrutture e l'Enac per i beni aeroportuali, il Ministero dello sviluppo economico e dell'Ambiente per le miniere e i beni del demanio idrico, eccetera). Nel delineato contesto, segnato anche dal mutamento della compagine governativa, la complessa procedura di formazione e di concertazione degli schemi di provvedimento previsti dalla normativa primaria, ha peraltro portato alla predisposizione di una serie di schemi di provvedimenti, tuttora in fase di definizione”.

Si ritiene utile riportare di seguito il prospetto riepilogativo sullo stato di attuazione del federalismo demaniale allegato alla risposta all'interrogazione.

Beni patrimoniali <i>Articolo 5, comma 1, lettera e)</i>	<i>Gestiti dall'Agenzia del Demanio</i> Sono stati individuati con apposito DPCM sul quale la Conferenza Unificata nella seduta del 27 luglio 2011, decidendo in via definitiva, non ha raggiunto l'intesa. Il DPCM a seguito dei rilievi della Corte dei Conti è stato ritirato.
---	--

	<p><i>Gestiti dal Ministero della difesa</i></p> <p>Il Ministero della difesa ha provveduto alla prevista ricognizione dei beni trasferibili e alla predisposizione dello schema di DPCM. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiesto che prima della sua emanazione venga sottoposto al vaglio della Conferenza Unificata.</p>
<p>Demanio marittimo e relative pertinenze <i>Articolo 5, comma 1, lettera a)</i></p>	<p>È stato predisposto il DPCM che sancisce la decorrenza dell'attribuzione, mentre non è ancora stata raggiunta l'identificazione univoca da parte del Ministero della difesa e del Ministero delle infrastrutture e trasporti dell'elenco dei beni da escludere.</p>
<p>Demanio idrico e relative pertinenze e miniere <i>Articolo 5, comma 1, lettere b) e d)</i></p>	<p>Ministeri dell'ambiente e dello sviluppo economico non hanno ancora definito gli elenchi dei beni da sottrarre al trasferimento.</p>
<p>Aeroporti di interesse regionale o locale <i>Articolo 5, comma 1, lettera c)</i></p>	<p>È stato predisposto il previsto schema di DPCM ed è stato individuato un primo elenco degli aeroporti suscettibili di trasferimento a richiesta. Tale individuazione potrebbe subire modifiche nell'ambito della designazione delle reti aeroportuali che il decreto-legge n. 1/2012 affida ad un decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.</p>
<p>Beni culturali <i>Articolo 5, comma 5</i></p>	<p>La procedura di attuazione (non più transitoria e divenuta a regime a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) è incardinata presso il Ministero per i beni e le attività culturali che ha istituito appositi Tavoli tecnici operativi presso tutte le Direzioni regionali dei beni culturali. Sono già stati conclusi alcuni accordi di valorizzazione presso le Direzioni regionali Toscana e Piemonte.</p>
<p>Beni oggetto di accordi o intese già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 85/2010 <i>Articolo 5, comma 5-bis e 5-ter</i></p>	<p>È stata effettuata dall'Agenzia del demanio, dal Ministero della difesa e dal Ministero per i beni e le attività culturali la ricognizione dei beni inseriti negli accordi e nelle intese sottoscritti ed è stato predisposto lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che deve stabilire termini e modalità per la cessazione dell'efficacia degli accordi o intese.</p>
<p>Beni esclusi dal trasferimento <i>Articolo 5, comma 3</i></p>	<p>L'elenco dei beni esclusi, redatto sulla base delle comunicazioni pervenute da parte delle Amministrazioni utilizzatrici, e lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia sono stati sottoposti alla Conferenza Unificata che in data 18 maggio 2011 ha espresso parere negativo.</p>

5.7 Le modifiche in materia di tempi per la determinazione dei fabbisogni standard (D.Lgs. n. 216 del 2010)

Il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative” ha modificato i **termini** previsti dal decreto legislativo n. 216 del 2010 in materia di **determinazione dei fabbisogni standard concernenti alcune delle funzioni fondamentali di comuni e province**.

L'**articolo 29, comma 16-duodecies**, del decreto-legge **29 dicembre 2011, n. 216**³³, novellando il comma 4 dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 216 del 2010, individua nell'anno **2013** – anziché nell'anno 2012 – l'**anno di avvio** della fase transitoria comportante il **superamento del criterio della spesa storica**.

Inoltre, **abroga la lettera a)** del comma 5, nella quale si dispone che entro il 30 aprile 2012 (secondo quanto già stabilito dal comma 1 del medesimo articolo 29³⁴) si dovrà procedere alla determinazione dei fabbisogni standard concernenti almeno un terzo delle funzioni fondamentali di comuni e province e, **novellando la lettera b)** del medesimo comma 5, indica il **31 marzo 2013** quale termine per la determinazione dei fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2013 con riguardo ad almeno **due terzi** delle suddette funzioni, anche in questo caso con un'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

A seguito di tali **modifiche, i commi 4 e 5** dell'articolo 2 del D.Lgs. n. 216 del 2010 delineano i tempi di avvio del periodo transitorio finalizzato al progressivo superamento del criterio della spesa storica nel finanziamento degli enti locali (ora fissato nel 2013) e della sua sostituzione con il criterio dei fabbisogni standard nei termini seguenti:

- a) (*lettera abrogata*);
- b) **entro il 31 marzo 2013** verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2013 con riguardo ad **almeno due terzi** delle suddette funzioni, anche in questo caso con un'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;
- c) nel **2013** verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2014 con riguardo a **tutte** le funzioni fondamentali, sempre con un processo di gradualità che, come nelle fasi precedenti, deve comunque assicurare l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

Si osserva che il comma 1 dell'articolo 29 del medesimo decreto-legge è intervenuto anch'esso con una novella sulla lettera a) del comma 5 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, differendo al 30 aprile 2012 il termine (originariamente

³³ Recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

³⁴ Il testo originario della lettera a) faceva genericamente riferimento all'anno 2011 per la determinazione di un terzo dei fabbisogni standard.

previsto per il 2011) per la determinazione dei fabbisogni standard concernenti almeno un terzo delle funzioni fondamentali di comuni e province. Tale modifica deve peraltro considerarsi superata dall'abrogazione della lettera a) disposta, come sopra indicato, dal comma 16-*duodecies* del medesimo articolo 29.

Il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (recante “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”) stabilisce, in attuazione di quanto prevede la legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale, che i fabbisogni standard costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare, ed in particolare:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

La procedura di messa in pratica di tale metodo è affidata alla Società per gli studi di settore – SOSE. s.p.a., società per azioni che opera per la elaborazione degli studi di settore.

Si segnala che nel mese di gennaio 2011 è iniziata la fase di raccolta dei dati finalizzati alla determinazione dei fabbisogni standard, relativamente a due delle funzioni fondamentali di comuni e province³⁵. In particolare, è stato predisposto un sistema telematico di raccolta delle informazioni, attraverso il portale “progetto fabbisogni standard” relativamente alla **funzione di polizia locale** per i comuni e alle **funzioni nel campo dello sviluppo economico-servizi del mercato del lavoro** per le province.

Al momento risulta terminata la fase di raccolta dei dati per tali due funzioni, che saranno elaborati sulla base di modelli matematici sviluppati da SOSE e IFEL per individuare i livelli di finanziamento corrispondenti ai fabbisogni standard relativi ai servizi oggetto di rilevazione.

³⁵ L'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 definisce le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane prese in considerazione in via provvisoria ai fini della determinazione dei costi e fabbisogni standard. Si tratta in particolare di sei funzioni per i Comuni (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; settore sociale) e sei per le province (funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo; istruzione pubblica; trasporti; gestione del territorio; tutela ambientale; servizi del mercato del lavoro).

A tale proposito, si segnala che l'articolo 6, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge **13 maggio 2011, n. 70** ha recato, tra l'altro, le modalità applicative per la pubblicazione dei questionari, prevedendo in particolare che tali questionari siano pubblicati sul sito internet della SOSE a partire dalla data che è resa nota con un provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze in Gazzetta Ufficiale. Dalla data di pubblicazione del provvedimento decorre il termine di sessanta giorni previsto per la restituzione dei questionari compilati.

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 maggio 2011 è stato pubblicato il decreto del Direttore generale delle Finanze del 24 maggio 2011, con il quale si è dato avvio ad una nuova fase di raccolta dei dati relativamente alle **funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo** di comuni e province.

Con analogo provvedimento in data 21 febbraio 2012 (*Gazzetta Ufficiale* del 25 febbraio 2012) si è dato avvio ad una nuova fase di raccolta dei dati relativamente alle **funzioni di istruzione pubblica** per i comuni e province e di **gestione del territorio** per le province.

5.8 Interventi in materia di funzioni ed organi delle province

Oltre agli interventi sopra richiamati in materia di imposta municipale propria e di tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, il decreto-legge n. 201 del 2011 ha introdotto modifiche di rilevante portata concernenti le funzioni e gli organi delle province.

A seguito di queste modifiche le province verrebbero a configurarsi come enti i cui organi, ridotti al presidente della provincia e al consiglio provinciale, con soppressione della giunta provinciale, si configurerebbero come **organi ad elezione indiretta**, da parte degli organi dei comuni ricadenti nel territorio provinciale.

Alle province spetterebbero esclusivamente le **funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni**.

Pur trattandosi di disposizioni che non intervengono sulle materie disciplinate dalla legge n. 42 del 2009 e dei decreti legislativi adottati in attuazione dei principi e dei criteri direttivi in essa contenuti, è evidente che una profonda revisione della disciplina concernente organi e funzioni delle province, non può che incidere in misura significativa sull'assetto di federalismo fiscale delineato dalla normativa finora adottata. Basti pensare, in primo luogo, alla necessaria correlazione tra le funzioni esercitate da ciascun livello territoriale di governo e le funzioni ad esso attribuite.

LE FUNZIONI DELLE PROVINCE

Il **comma 14 dell'articolo 23** del decreto-legge n. 201 del 2011 prevede che

spettano alla **Provincia** esclusivamente le **funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni**. Tale previsione è disposta con riferimento alle materie e ai limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Si ricorda che l'**articolo 19 del D.Lgs. n. 267/2000** (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) attribuisce alla provincia le **funzioni amministrative di interesse provinciale** che riguardino **vaste zone intercomunali** o l'intero **territorio provinciale** nei settori seguenti:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Lo stesso articolo 19 TUEL stabilisce che la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal TUEL per la gestione dei servizi pubblici locali.

L'**articolo 20 del TUEL** riconduce poi alle **funzioni di programmazione** della provincia le seguenti attività:

- a) raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;
- b) concorrere alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) formulare e adottare, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuovere il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

Inoltre, la provincia, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

In particolare, tale piano indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Occorre precisare che le richiamate disposizioni del TUEL **non esauriscono le funzioni** delle province alle quali vanno ascritte anche quelle conferite dalle leggi regionali e statali.

La determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali risulta rilevante ai fini del **federalismo fiscale**.

Infatti, l'**articolo 119, comma quarto, Cost.** stabilisce che le risorse degli enti locali (e delle regioni) – ossia tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito erariale e fondo perequativo - devono consentire il finanziamento integrale delle “funzioni pubbliche loro attribuite”. L'individuazione di tali funzioni appare, pertanto, un passaggio necessario per la valutazione dell'entità delle risorse finanziarie da attribuire alle autonomie locali.

L'importanza dell'individuazione delle funzioni territoriali è confermata dalla **legge n. 42 del 2009**, sul federalismo fiscale di attuazione dell'art. 119 Cost. Tale legge, nell'indicare i principi e i criteri direttivi della delega relativa al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, prevede una classificazione delle spese degli enti locali ripartite in:

- spese riconducibili alle funzioni fondamentali individuate dalla legislazione statale;
- spese relative alle altre funzioni;
- spese finanziate con contributi speciali.

In particolare, la legge n. 42 prevede l'**integrale finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali**, la cui individuazione è rinviata alla legislazione statale di attuazione dell'articolo 117, comma secondo, lett. *p*), mediante tributi propri, compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali e regionali e fondo perequativo, che andranno a sostituire integralmente i trasferimenti statali. La garanzia del finanziamento integrale delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse eventualmente implicate deve avvenire con modalità definite **in base al “fabbisogno standard”**, modalità che consente di superare il vigente criterio di finanziamento, basato sulla spesa storica (art. 11, co. 1, lett. *b*)).

La **fase transitoria**, riconducibile ad un periodo di cinque anni per consentire il superamento definitivo del criterio della spesa storica, è disciplinata dall'articolo 21 della legge sul federalismo che contiene principi e criteri direttivi per l'attuazione con decreti legislativi da parte del governo. In particolare, l'articolo 21, co. 1, lett. *e*), dispone che, fin tanto che non saranno in vigore le disposizioni concernenti le funzioni fondamentali, il finanziamento delle spese degli enti locali avviene sulla base di alcuni specifici criteri. In particolare:

- il fabbisogno delle funzioni di comuni e province viene finanziato assumendo l'ipotesi che l'80 per cento delle spese sia considerato come riconducibile alle funzioni fondamentali e che il residuo 20 per cento si riferisca alle funzioni non fondamentali (punto 1);
- l'80 per cento delle spese di comuni e province (cioè quelle di cui al punto 1), afferenti alle funzioni fondamentali, viene finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo

perequativo; il residuo 20 per cento delle spese di cui al punto 1, relative alle altre funzioni, è finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo (punto 2).

- a tal fine, il punto 3 prevede che venga preso a riferimento l'ultimo bilancio degli enti locali certificato a rendiconto, disponibile alla data di predisposizione degli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

Successivamente, l'**articolo 3** del D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (**Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province**) considera, in via transitoria, quali funzioni fondamentali dei comuni e delle province le funzioni già individuate in via provvisoria come tali dall'articolo 21, commi 3 e 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42, che recano, rispettivamente, per i comuni e per le province, un elenco provvisorio delle funzioni fondamentali da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno standard, ai sensi del comma 2.

Per le **province**, le funzioni, e i relativi servizi, **da considerare provvisoriamente quali funzioni fondamentali** sono:

- a) 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 legge in esame;
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Rispetto alle funzioni individuate dal D.P.R. n. 194/1996 non risultano dunque comprese le funzioni relative ai seguenti ambiti: cultura e beni culturali; settore turistico, sportivo e ricreativo; settore sociale; sviluppo economico, relativamente ai servizi per l'agricoltura e per l'industria, il commercio e l'artigianato.

I decreti legislativi prevedono altresì che l'elenco provvisorio delle funzioni possa essere adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata (comma 5).

Con successiva legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, saranno stabiliti la materia e i limiti entro i quali si dispiega la suddetta funzione. Pertanto, essa è espressamente esclusa dal **comma 18** da quelle funzioni, già conferite alle province dalla normativa vigente, che lo Stato e le Regioni, ciascuno per quanto di competenza, devono trasferire, con propria legge, ai Comuni entro il 31 dicembre 2012.

L'**obbligo di trasferimento ai comuni** delle funzioni finora già conferite trova un solo limite, conforme alle previsioni del primo comma dell'**art. 118 Cost.**, costituito dall'esigenza di assicurarne l'**esercizio unitario**, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a garanzia del quale possono essere "acquisite" dalle Regioni.

Il decorso del termine del 31 dicembre 2012 in mancanza di trasferimento

delle funzioni da parte delle Regioni comporta un **intervento statale di sostituzione normativa**, con legge dello Stato, con il procedimento previsto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

L'articolo 8 della legge n. 131/2003 prevede, al comma 1, che, nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

Il **comma 19** stabilisce che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia.

GLI ORGANI DELLE PROVINCE

I **commi 15, 16 e 17** ridisegnano gli **organi della provincia**, *senza peraltro delineare la forma di governo dell'ente*, e le relative modalità di elezione, riducendone il novero al **consiglio provinciale** e al **presidente della provincia**, **con eliminazione delle giunte**.

Sia il consiglio provinciale che il presidente della provincia sono configurati - a differenza degli altri enti indicati dall'art. 114 Cost. - come organi ad **elezione indiretta**, eletto il primo dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia e il secondo dal consiglio provinciale stesso tra i suoi componenti.

Tali organi durano in carica cinque anni e le modalità di elezione del consiglio provinciale, composto da non più di dieci membri, e del presidente della provincia sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

Il **comma 20** reca una **disciplina transitoria**, diversificata per gli organi provinciali che vanno in scadenza prima del 31 dicembre 2012 (termine ultimo per l'adozione della nuova legge elettorale) e per quelli che devono essere rinnovati successivamente.

Per i primi, per i quali si dovrebbe procedere all'indizione delle elezioni nella primavera 2012, si applica, fino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) che prevede lo scioglimento del consiglio e la nomina di un commissario, dopodiché si procede alle elezioni con le nuove disposizioni.

L'articolo 141 TUEL prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, possa essere disposto lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, in alcuni casi tassativamente indicati dalla legge, quali violazione della Costituzione o della legge, gravi motivi di ordine pubblico, impedimento o dimissioni del sindaco o del presidente della provincia, dimissioni della maggioranza dei consiglieri ecc.

Ad eccezione dei casi di impedimento, rimozione, decadenza e decesso del sindaco o del presidente della provincia, il decreto di scioglimento reca contestualmente la nomina di un commissario che esercita le attribuzioni conferitogli dal decreto stesso (art. 141, comma 3).

Affatto diversa, l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa, disciplinata dall'articolo 143 TUEL.

La necessità di introdurre una norma transitoria per gli organi provinciali che dovranno essere rinnovati nel 2012 per scadenza naturale (Vicenza, Ancona, Ragusa, Como, Belluno, Genova e La Spezia) o per altre cause, è stata esplicitata dalla Commissione affari costituzionali nel proprio parere, in quanto, qualora la legge statale non fosse intervenuta prima della loro scadenza e della conseguente indizione di nuove elezioni, si sarebbe proceduto a un rinnovo del tutto temporaneo.

Gli organi provinciali che vanno in scadenza dopo il 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale e vengono rinnovati secondo le nuove regole.

Il **comma 20-bis** fa salve le competenze statutarie in materia di province delle **regioni a statuto speciale**, fermo restando l'obbligo per quest'ultime di adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi precedenti, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame (entro il 6 giugno 2012).

Un'altra modifica ha escluso dall'ambito di applicazione delle disposizioni le **province autonome di Trento e Bolzano**.

Il **comma 21** prevede che i comuni possono istituire unioni o organi di raccordo per l'esercizio di specifici compiti o funzioni amministrativi garantendo l'invarianza della spesa.

L'unione di comuni costituisce una delle forme per l'esercizio associato di funzioni prevista dall'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL). Infatti il TUEL prevede anche altre forme per l'esercizio associato di funzioni: la convenzione (art. 30), l'accordo di programma (art. 34) e il consorzio (art. 31). Sulla materia è recentemente intervenuto l'**articolo 16** del D.L. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, che ha previsto, per la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, l'obbligatorio esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi spettanti a legislazione vigente dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, attraverso lo strumento dell'unione dei comuni dettandone una specifica disciplina derogatoria dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL).

PAGINA BIANCA

6. LE QUESTIONI DA AFFRONTARE

Con il 21 novembre 2011 è venuto a scadere il termine, stabilito dalla legge n. 42 del 2009 (“legge delega”) e successivamente prorogato dalla legge n. 85 del 2011, per l’adozione dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge delega.

In quella medesima data il Consiglio dei ministri ha adottato lo schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale. Con questo decreto legislativo, al termine della relativa procedura di approvazione, può dirsi completato il quadro della legislazione delegata, che dà attuazione, a livello primario, ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega. Potrebbero intervenire ulteriori decreti legislativi, relativi all’istituzione delle singole città metropolitane; l’adozione di tali decreti è peraltro subordinata allo svolgimento della procedura relativa alla proposta di istituzione, disciplinata dall’articolo 23 della legge delega, e per essi è previsto un termine di adozione più ampio (non 30, ma 48 mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega).

La definizione della normativa primaria recata dai decreti legislativi non significa tuttavia, come già si osservava nella seconda relazione semestrale, che il percorso di realizzazione del federalismo fiscale possa ritenersi concluso. Per questo la Commissione ha ritenuto opportuno avviare, fin dall’aprile 2011, una riflessione sui profili sostanziali di adeguatezza e compiutezza della disciplina finora entrata in vigore, e portarla avanti con un ciclo di audizioni sul tema dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, che si sono tenute tra il 22 giugno e il 7 luglio 2011 (*si veda la seconda relazione semestrale, pagg. 63-64*).

Tale riflessione è stata, per un verso, differita nel tempo, e per altro verso, resa ancor più necessaria, dall’avvicendamento nell’esecutivo, con la formazione del Governo Monti, che è entrato in carica proprio nel novembre 2011. Con il primo provvedimento di grande rilevanza assunto dal nuovo Governo per fronteggiare la grave crisi finanziaria che ha coinvolto diversi Paesi dell’area dell’euro, il decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, sono stati, infatti, adottati interventi che incidono su rilevanti questioni direttamente affrontate dalla legge delega e dai decreti legislativi, quali l’imposta municipale propria, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, il fondo sperimentale di equilibrio e il fondo perequativo (*si veda, per una illustrazione dettagliata di tali interventi, il capitolo 5 della presente relazione*).

Con il medesimo decreto-legge si è altresì intervenuti per rivedere profondamente l’ordinamento delle province, ridefinendone le funzioni e la configurazione degli organi. Le modifiche introdotte, che perseguono le finalità di

una semplificazione degli apparati politici e amministrativi e di una riduzione dei relativi costi, comportano che le province svolgano esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni e che i loro organi, ridotti al presidente della provincia e al consiglio provinciale, con soppressione della giunta provinciale, si configurino come organi ad elezione indiretta, da parte degli organi dei comuni ricadenti nel territorio provinciale (*anche per l'illustrazione dettagliata di queste misure si rinvia al capitolo 5 della presente relazione, paragrafo 5.8*). Le previsioni qui richiamate non incidono direttamente sulla normativa dettata dalla legge delega e dai decreti legislativi adottati in attuazione dei principi e criteri direttivi in essa contenuti. Risulta tuttavia evidente che esse non potranno non avere significative implicazioni sull'assetto di federalismo fiscale delineato dalla normativa finora adottata. Basti pensare, in primo luogo, alla necessaria correlazione tra le funzioni esercitate da ciascun livello territoriale di governo e le funzioni ad esso attribuite.

In questo nuovo contesto la Commissione ha ritenuto di proseguire e ampliare la riflessione già avviata sullo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, svolgendo su questo tema, nella seduta del 1° febbraio 2011, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e, successivamente, nella seduta del 22 febbraio 2011, l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.

Le due audizioni hanno permesso alla Commissione di acquisire sia gli intendimenti del nuovo Governo, sia le valutazioni e le posizioni dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali, e di confrontarsi, al più alto livello istituzionale, sulle questioni ancora da affrontare per pervenire alla definizione di un assetto di federalismo fiscale che possa ritenersi compiuto e operativo.

Dai contenuti delle audizioni e dalle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari attraverso i propri rappresentanti nella Commissione è emerso che, una volta conclusa la fase di adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega, il percorso di attuazione del federalismo fiscale deve proseguire su piani che, per chiarezza di esposizione, possono essere distinti, ma che sono tra loro inevitabilmente intrecciati.

Innanzitutto vi è il piano della normativa primaria. La data del 21 novembre 2011, termine ultimo per l'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega, costituisce altresì il termine iniziale da cui decorrono i tre anni entro i quali possono essere adottati **decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive** (comma 7 dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009, come modificato dalla legge n. 85 del 2011).

La definizione e l'adozione di decreti legislativi correttivi rappresenta un compito particolarmente impegnativo, in quanto all'esigenza di apportare ai testi già approvati le modifiche e integrazioni che possano sembrare opportune, si aggiunge quella di coordinare la normativa già vigente con i rilevanti interventi