

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3855

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TIDEI, DE BRASI, ALBERTINI, BOATO, BOVA, CENNAMO, CHIAROMONTE, GIACCO, LUMIA, MARIOTTI, OLIVIERI, PINOTTI, QUARTIANI, RAVA, NICOLA ROSSI, RUGGHIA, SANDRI, SE-
DIOLI, STRAMACCIONI, TOLOTTI**

Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, concernente l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali

Presentata il 2 aprile 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — Uno dei punti fondamentali della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, è rappresentato dal riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

Infatti, il nuovo articolo 119 dispone che, in relazione all'autonomia di entrata e di spesa, regioni, comuni e province « stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri », in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Essi dispongono « di comparte-

cipazioni » al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.

L'articolo 119 prevede, inoltre, per i « territori con minore capacità tributaria per abitante », l'integrazione di tali risorse con « un fondo perequativo » da assegnare « senza vincolo di destinazione ».

Il complesso di tali risorse deve consentire a comuni, province, città metropolitane e regioni « di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite ».

Infine sono previste « risorse aggiuntive » per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociali,

per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Le nuove norme costituzionali richiedono, conseguentemente, l'eliminazione dei tradizionali trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, che hanno sinora alimentato i bilanci locali.

Tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo dovranno garantire l'attività relativa al « normale esercizio delle loro funzioni », intendendosi per tali: per le regioni quelle di cui ai commi terzo e quarto del novellato articolo 117 della Costituzione e per i comuni e le province quelle connesse al trasferimento delle competenze amministrative, a partire dalle « funzioni fondamentali » di comuni e province, assegnate direttamente dallo Stato ai sensi della lettera *p*) del secondo comma del medesimo articolo 117.

Appare chiaro che nell'articolo 119 le norme sulla « autonomia di entrata e di spesa » e quelle sull'attribuzione di compartecipazioni e di addizionali su « tributi erariali » riferibili al territorio di ciascuna regione o ente locale non devono essere disgiunte da quelle sul « fondo perequativo », che in funzione delle attività ordinarie integri risorse dei « territori con minore capacità fiscale per abitante » al fine di consentire loro « di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite »; non devono essere disgiunte da « risorse aggiuntive ed interventi speciali » destinati a finanziare interventi più strutturali di « sviluppo, coesione e solidarietà sociale » e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Tra le competenze esclusive dello Stato si collocano quindi sia la « perequazione delle risorse finanziarie », sia la « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ». La norma costituzionale ha così esplicitamente richiamato la dizione livelli « essenziali » e non « minimi ».

È quindi necessaria una legislazione coerente con l'articolo 119 e con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. Nella ipotesi di proposta di legge elaborata da Legautonomie, i principi del « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », per una compiuta autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni devono prevedere innanzitutto tributi locali, sovra imposte e addizionali che comuni, province, città metropolitane e regioni istituiscono e applicano sulla base della legislazione statale e regionale e che disciplinano con propria potestà regolamentare.

In sede di coordinamento andranno previsti i tributi il cui gettito, avente presupposti di carattere generale e riferito all'intero territorio nazionale, è attribuito ai comuni, alle province e alle regioni (ad esempio per le regioni l'imposta regionale sulle attività produttive o altro tributo in sostituzione, per i comuni l'unificazione nell'imposta comunale sugli immobili per tutte le imposte e tasse che gravano sugli immobili; per le province l'imposta erariale sulle assicurazioni per la responsabilità civile auto).

Cardine del superamento degli attuali trasferimenti statali dovrà essere la previsione della compartecipazione di comuni, province, città metropolitane e regioni ai tributi erariali riferiti al rispettivo territorio, con una valutazione preferenziale di compartecipazioni alle imposte sui consumi quali l'imposta sul valore aggiunto e gli oli minerali oltre che alle imposte sul reddito.

Unitamente al sistema delle compartecipazioni ai tributi erariali va istituito, con legge dello Stato, un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minori capacità fiscale per abitante. Provvedendo altresì, sempre con legge statale, al reperimento e alla realizzazione di « risorse aggiuntive e interventi speciali » per lo sviluppo e la solidarietà sociale nonché per il superamento degli squilibri.

A salvaguardia del contribuente e a garanzie delle entrate delle regioni e degli

enti locali, in sede di prima applicazione della legge, la pressione fiscale complessiva dello Stato, delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane dovrà essere inferiore o uguale a quella esistente. Nel caso in cui lo Stato promuova provvedimenti tributari che comportino minor gettito per le compartecipazioni delle regioni e degli enti locali esso dovrà garantire il necessario conguaglio.

Per avviare entro tempi ragionevoli la riforma federalista della finanza pubblica del sistema tributario è urgente proporsi l'obiettivo di sostituire gli attuali trasferimenti statali, stabilendo il livello delle compartecipazioni e il fondo perequativo previsti dall'articolo 119, entro e non oltre il 10 gennaio 2004.

L'articolo 1, capo I, della proposta di legge definisce i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione, che prevede il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche delle regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane con tributi propri, sovrimposte addizionali, compartecipazioni, e con il fondo perequativo.

L'articolo 2 regola l'applicazione del patto di stabilità, che riguarda solamente le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la partecipazione alla formulazione della politica di bilancio nazionale e le regole contabili.

L'articolo 3, capo II, definisce l'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali e disciplina i tributi e le entrate proprie di regioni, comuni, province e città metropolitane. La legge statale individua i tributi dei comuni, delle province, delle

città metropolitane e delle regioni aventi presupposti di carattere generale e riferiti all'intero territorio nazionale. La legislazione regionale istituisce i tributi regionali nel rispetto dei principi fondamentali dell'articolo 1 e definisce gli ambiti oggettivi e soggettivi dei tributi nei quali i comuni, le province e le città metropolitane esercitano la propria autonomia tributaria.

Nel capo III, all'articolo 4 sono disciplinate le compartecipazioni sui tributi erariali. All'articolo 5 è stabilita l'istituzione, con legge dello Stato, del fondo perequativo previsto dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, destinato a integrare le risorse finanziarie delle regioni e degli enti locali con capacità fiscale per abitante inferiore alla media nazionale e per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della stessa Costituzione. Il fondo è diviso in due parti: la prima riguarda i comuni, le province e le città metropolitane; la seconda riguarda le regioni; nel riparto delle risorse si dovrà tenere conto dell'efficienza delle amministrazioni, con particolare riferimento alla capacità di accertamento e di lotta all'evasione fiscale. L'articolo 6 stabilisce che il conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato e dalle regioni, ai comuni, alle province e alle città metropolitane dovrà essere assicurato disponendo compartecipazioni e garantendo la perequazione in modo da consentire il finanziamento integrale delle funzioni conferite.

Infine, l'articolo 7 istituisce con risorse aggiuntive un fondo speciale per gli investimenti pubblici, destinato a colmare i divari territoriali nella dotazione delle infrastrutture di comuni, province, città metropolitane e regioni.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO

ART. 1.

(Principi fondamentali).

1. I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, oltre a quelli derivanti dalla Costituzione medesima, dalla normativa comunitaria e dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, sono i seguenti:

a) razionalità, semplificazione e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso;

b) determinazione di una compiuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni;

c) definizione di un adeguato equilibrio tra tributi propri e compartecipazioni;

d) definizione dei tributi il cui gettito, avente presupposti di carattere generale e riferito all'intero territorio nazionale, è attribuito ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

e) previsione della compartecipazione dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni ai tributi erariali riferiti al rispettivo territorio;

f) istituzione, con legge statale, di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;

g) previsione di tributi, sovrainposte e addizionali che comuni, province, città metropolitane e regioni istituiscono e applicano, sulla base della legislazione statale e regionale, e che disciplinano con propria potestà regolamentare. La previsione di tributi locali e di scopo, peculiari alla realtà socio-economica della regione, è definita dalla legislazione regionale previa concertazione con i consigli delle autonomie locali;

h) previsione, in sede di prima applicazione della presente legge, di una pressione fiscale complessiva dello Stato, delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane inferiore o uguale rispetto a quella esistente;

i) garanzia di un adeguato conguaglio da parte dello Stato nell'ipotesi in cui promuova provvedimenti tributari che comportano minor gettito nei tributi e compartecipazioni delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane;

l) stabilità e unitarietà della finanza pubblica;

m) armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci nelle amministrazioni pubbliche;

n) collaborazione istituzionale e concertazione preventiva sui provvedimenti di finanza pubblica e del sistema tributario che incidono sui bilanci dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

ART. 2.

(Patto di stabilità e crescita, partecipazione alla formulazione della politica di bilancio nazionale, regole contabili).

1. Nel quadro degli obblighi di finanza pubblica assunti a livello comunitario con il patto di stabilità e crescita, di cui alla risoluzione 97/C 236/01 del Consiglio, del 17 giugno 1997, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* n. C 236 del 2 agosto 1997, le regioni, le province,

le città metropolitane e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti osservano, nell'adozione delle rispettive politiche di bilancio, le regole e i criteri del patto di stabilità interno definite nell'ambito della legislazione nazionale e riferiti ai saldi finanziari e all'ammontare del debito.

2. La Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata « Conferenza unificata », esamina e approva le indicazioni programmatiche del Documento di programmazione economico-finanziaria in materia di finanza pubblica entro il 20 giugno di ciascun anno e comunque prima della presentazione del documento stesso al Parlamento. La Conferenza unificata definisce il concorso dello Stato, delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane al raggiungimento degli obiettivi finanziari contenuti nella risoluzione parlamentare di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria. Ciascuna regione, di intesa con il consiglio delle autonomie locali, può decidere un diverso concorso dei comuni, delle province e delle città metropolitane del territorio di propria copertura per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

3. Il patto di stabilità interno assume come parametro fondamentale di riferimento il saldo netto da finanziare, inteso come differenza tra entrate finali e spese finali.

4. Il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno è sottoposto a verifiche trimestrali da effettuare avvalendosi delle sezioni regionali della Corte dei conti, nell'ambito di funzioni di controllo svolte in base al metodo della collaborazione. Modalità e procedure delle verifiche sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Corte dei conti e di intesa con la Conferenza unificata.

5. La legge definisce il sistema di sanzioni e di incentivi da applicare al conseguimento degli obiettivi del patto di sta-

bilità interno, commisurato allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati nonché alla riduzione del rapporto tra ammontare del debito e prodotto interno lordo, ferma restando la disposizione di cui al comma 2, ultimo periodo.

CAPO II

AUTONOMIA TRIBUTARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

ART. 3.

(Tributi ed entrate propri).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare i tributi propri dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) le leggi nazionali e regionali definiscono la tipologia e le caratteristiche generali dei tributi locali;

b) la legge statale individua i tributi dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni aventi presupposti di carattere generale e riferiti all'intero territorio nazionale; fissa i criteri di ripartizione della base imponibile e i margini entro i quali si esercita l'autonomia degli enti medesimi, prevedendo almeno la facoltà di manovra delle aliquote anche differenziata per soggetti passivi, per settori economici e per ambiti territoriali;

c) le regioni esercitano la loro potestà legislativa di imposizione istituendo tributi regionali nel rispetto dei princìpi fondamentali di cui all'articolo 1, e determinano gli ambiti oggettivi e soggettivi dei tributi nei quali i comuni, le province e le città metropolitane esercitano la propria autonomia tributaria;

d) i comuni, le province e le città metropolitane non possono istituire i tributi propri di cui alla lettera c) al di fuori degli ambiti determinati dalla legge regionale;

e) le regioni non possono istituire i tributi regionali e i tributi locali previsti dalla lettera c) aventi gli stessi presupposti di tributi istituiti da leggi statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sono vietate la sovrapposizione e la duplicazione dei tributi;

f) le regioni possono istituire tributi propri diversi da quelli di cui alla lettera c) solo se compresi nelle tipologie di tributi individuate dalla legge statale. Al fine di dare attuazione al principio della perequazione, di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, la legge statale determina aliquote minime o aliquote *standard* per ciascun tributo proprio diverso da quelli di cui alla lettera c);

g) la legge statale può prevedere sovrainposte e addizionali a tributi erariali a favore dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, determinando l'ambito entro il quale si esercita l'autonomia tributaria di tali enti. Spetta in ogni caso alla competenza legislativa dello Stato la determinazione della scala di progressività del tributo;

h) la legge statale assicura l'attuazione delle direttive comunitarie in materia tributaria;

i) la legge statale determina la congrua rappresentanza delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane negli organi di direzione delle strutture periferiche dell'amministrazione finanziaria e delle agenzie fiscali;

l) la legge statale assicura alle regioni, ai comuni, alle province e alle città metropolitane la disponibilità tempestiva delle informazioni sulle basi imponibili e sul gettito dei tributi regionali e locali oggetto di riscossione centralizzata nonché delle sovrimposte e delle compartecipazioni ai tributi erariali;

m) la legge statale, in sede di coordinamento, prevede procedure di composizione dei conflitti tra regioni, comuni, province e città metropolitane in ordine alla istituzione e alla disciplina di tributi locali.

2. I principi e criteri direttivi stabiliti dal comma 1 si applicano anche alle entrate dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni che hanno natura di prestazioni patrimoniali imposte.

CAPO III

COMPARTICIPAZIONI AI TRIBUTI ERARIALI, PEREQUAZIONE, FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE, FONDO SPECIALE PER GLI INVESTIMENTI

ART. 4.

(Compartecipazioni).

1. La legge statale stabilisce i tributi erariali il cui gettito è compartecipato dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni e ne determina i criteri di riparto, le quote di compartecipazione e la partecipazione al processo di accertamento.

2. I criteri per la ripartizione del gettito dei tributi di cui al comma 1 nel territorio sono individuati sulla base dei principi di razionalità, chiarezza e semplicità amministrativa. Per i tributi aventi a presupposto i consumi, il criterio di ripartizione è individuato nel luogo di consumo; per i tributi basati sul patrimonio, nella localizzazione dei cespiti; per i tributi basati sul valore della produzione, nel luogo di prestazione del lavoro; per i tributi basati sul reddito, nella residenza del percettore o nel luogo di produzione del reddito.

3. Le quote di compartecipazione sono fissate nel primo anno in modo da assicurare, insieme al gettito dei tributi propri, valutato sulla base di aliquote stan-

dard, e alle entrate derivanti dal fondo perequativo di cui all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche proprie o conferite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni. Parte delle compartecipazioni spettanti agli enti dotati di capacità fiscale superiore alla media nazionale è destinata al finanziamento del fondo perequativo di cui all'articolo 5, in funzione del divario della capacità fiscale riscontrata rispetto alla media nazionale.

4. Le compartecipazioni spettanti ai comuni, alle province e alle città metropolitane sono sostitutive degli attuali trasferimenti erariali a carattere generale provenienti dal bilancio dello Stato, a decorrere dal 1° gennaio 2004.

5. Le aliquote di compartecipazione sono sottoposte a verifica ogni triennio da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza unificata.

ART. 5.

(Fondo perequativo).

1. È istituito, entro il 31 dicembre 2003, il fondo perequativo previsto dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, destinato a integrare le risorse finanziarie dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni con capacità fiscale per abitante inferiore alla media nazionale e a fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione della legislazione statale emanata in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

2. Il fondo perequativo, di cui al comma 1, distinto in due parti di cui l'una destinata ai comuni, alle province e alle città metropolitane e l'altra alle regioni, è ripartito secondo i seguenti criteri generali: per le spese riferite a funzioni per le quali sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi del-

l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in relazione ai livelli medesimi; per le altre spese, in relazione ai differenziali di capacità fiscale rispetto alla media nazionale. Nel riparto si tiene conto dell'efficienza delle amministrazioni, con particolare riferimento alla capacità di accertamento e di lotta all'evasione fiscale, nonché dei livelli di efficacia e di economicità nell'utilizzo delle risorse.

ART. 6.

(Finanziamento delle funzioni conferite).

1. Il finanziamento delle funzioni amministrative conferite con legge statale ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, deve essere assicurato disponendo aumenti delle compartecipazioni, secondo i criteri stabiliti dall'articolo 4, commi 2 e 3, e garantendo la perequazione secondo i criteri previsti dall'articolo 5 allo scopo di consentire il finanziamento integrale delle funzioni medesime.

2. Il finanziamento delle funzioni amministrative conferite con legge regionale ai comuni, alle province e alle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione, deve essere assicurato disponendo il trasferimento di quote dei tributi propri regionali o delle compartecipazioni ricevute dalle regioni, e garantendo la perequazione secondo i criteri previsti dall'articolo 5 allo scopo di consentire il finanziamento integrale delle funzioni medesime.

ART. 7.

(Fondo speciale per gli investimenti pubblici).

1. Nell'ambito degli interventi volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché a rimuovere gli squilibri economici e sociali, ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, è istituito, con apposita

legge statale, il fondo speciale per gli investimenti pubblici, destinato al finanziamento della infrastruttura dei comuni, delle province, delle città metropolitane e dalle regioni, al fine di riequilibrare gli eventuali divari nella dotazione delle stesse infrastrutture ovvero di garantire la copertura del relativo fabbisogno.

2. Il Fondo di cui al comma 1 è ripartito in base a parametri oggettivi stabiliti dalla legge istitutiva, sentita la Conferenza unificata, e ha carattere aggiuntivo rispetto alle risorse indicate nella presente legge.

