

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1643

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DEL PENNINO, MAMMÌ, AGNELLI SUSANNA, BATTAGLIA,
DUTTO, ERMELLI CUPELLI, OLCESE, RAVAGLIA**

Presentata il 28 aprile 1980

Principi e norme generali
sui bilanci e la finanza degli enti locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Una delle critiche mosse con più insistenza da esponenti della cultura giuridica ed economica alle forze politiche è quella di affrontare il problema della riforma dell'assetto istituzionale degli enti locali indipendentemente dal tema dell'ordinamento della finanza locale.

La critica appare fondata per la stretta connessione esistente fra i due argomenti. Occorre però dire con franchezza che è difficile delineare un sistema di finanza locale senza aver prima definito il modello istituzionale all'interno del quale esso si colloca.

La presente proposta di riforma della finanza locale si inquadra nel modello istituzionale disegnato nel progetto di legge sul nuovo ordinamento degli enti locali presentato al Senato dal gruppo repubblicano il 10 ottobre 1979 (atto n. 318), sviluppando alcune indicazioni già in esso

contenute: riaffermazione del principio dell'unicità dell'imposizione personale diretta sui redditi; necessità di assicurare con i proventi delle tariffe la copertura dei costi dei servizi divisibili; superamento del criterio della spesa « storica » nella ripartizione dei fondi statali ai comuni; attribuzione alle leggi regionali istitutive dei comprensori del compito di disciplinarne l'ordinamento contabile e i criteri e le modalità di finanziamento, dato il carattere di enti locali non territoriali che viene da noi attribuito a questi organismi che dovrebbero sostituire le province. Appare quasi ovvio, a tale proposito, sottolineare che, coerentemente a questo modello istituzionale e al nostro progetto di legge costituzionale per la soppressione delle province (presentato al Senato, atto n. 320), nulla viene previsto, nella presente proposta, per quanto attiene la finanza provinciale.

La soluzione da noi prospettata per la riforma della finanza locale non si collega solo al progetto presentato al Senato, ma affonda le sue radici più lontano, al 1975, quando il Ministro repubblicano delle finanze, Bruno Visentini, al Convegno dell'ANCI di Viareggio di quell'anno, propose di ripristinare un'autonomia tributaria dei comuni nell'area dell'imposizione immobiliare.

Su questa ipotesi si basa, infatti, il nostro progetto di legge che è stato elaborato tenendo presenti due fatti: la stretta connessione esistente — soprattutto dopo la legge sui suoli, la 382 e quella sull'equo canone — tra il problema dei comuni e quello della casa, e l'importanza che una finanza locale diversa può avere per lo sviluppo del Mezzogiorno.

LA FINANZA LOCALE TRA CRISI E RIFORMA.

La riforma della finanza locale non è, a differenza di ipotesi di riforma avanzate in altri settori, un'aspirazione generica al cambiamento, ma ha fondamento in previsioni ed indicazioni precise della legge delega per la riforma tributaria e dei provvedimenti presi a partire dal 1977 per il provvisorio tamponamento della crisi finanziaria degli enti locali.

La nostra proposta affronta il tema del finanziamento degli enti locali in modo organico, ponendosi dall'angolo visuale della capacità di spesa, ossia di offerta di prestazioni, da parte degli stessi. Questa scelta ci sembra motivata dai caratteri dell'evoluzione della finanza locale negli anni '70 e dalla natura delle difficoltà più urgenti del settore.

Si suole spesso attribuire le condizioni di crisi della finanza locale, che hanno portato alle correzioni provvisorie dei provvedimenti presi dal 1977, e che portano alla ribalta il problema di una nuova legge comprensiva in materia, agli effetti della riforma tributaria introdotta nel 1974. Tale riforma, come è noto, ha ridotto drasticamente il peso delle entrate tributarie autonome nel sistema del finanziamento degli enti locali, che è stato posto

sui binari della cosiddetta « finanza derivata » dal bilancio statale.

Ma l'attribuzione di responsabilità dei guai della finanza locale alle scelte pertinenti della riforma tributaria non ci pare corretta ed anzi comporta il pericolo che, muovendo da quella convinzione, si proceda in direzione sbagliata nel disegnare un valido progetto di riforma. Molte delle preoccupazioni che stavano alla base delle scelte della riforma tributaria in questo campo, quali l'esigenza dell'unitarietà di direzione e gestione dei grandi tributi moderni a base generale, l'esigenza di comportamenti di spesa di tutti gli enti del settore pubblico coerenti con il quadro della programmazione della finanza pubblica complessiva, l'esigenza di conciliare le autonomie locali con l'azione centrale per il superamento degli squilibri territoriali, non sono affatto venute meno dal 1973 ad oggi; al contrario, ne è aumentata l'intensità, con l'aggravarsi dei problemi del disavanzo pubblico, della dilatazione della spesa corrente, del controllo della ripartizione dei fondi tra gli utilizzatori finali (imprese ed enti pubblici) in un contesto che è sempre più inflazionistico, ed insieme di stagnazione degli investimenti.

D'altra parte, gli squilibri di fondo della finanza locale datano ben al di là della introduzione della riforma tributaria, anzi si può legittimamente risalire ai lontani anni '50, e sono riconducibili all'assenza di programmazione della spesa locale, nel quadro generale della finanza pubblica. L'aspetto di maggiore evidenza lo si rintraccia nella prassi dei mutui a ripiano dei disavanzi di bilancio, che, concessi sulle risultanze di un rapporto di tipo « contrattuale » tra enti locali, giunte provinciali amministrative e Commissione centrale per la finanza locale, sono divenuti — ben prima della riforma tributaria — una fonte quantitativamente importante di finanziamento, di fatto ordinario, degli enti locali.

La negazione della logica della programmazione insita nella natura stessa dello strumento del mutuo a ripiano, e comunque nelle modalità « contrattuali »

della sua erogazione al singolo ente, si rivela nelle conseguenze di tale prassi di finanziamento: la perdita di controllo sugli equilibri dei bilanci locali, fino all'avvitamento nella spirale dei debiti contratti per pagare gli oneri dei debiti precedenti (e connesse distorsioni economico-istituzionali per l'intrecciarsi di rapporti complessi tra enti locali ed enti bancari); e — non meno importante — la formazione di gravi disuguaglianze tra la capacità di spesa *pro capite* dei singoli enti locali, che senza razionalità alcuna (ed anzi spesso premiando « l'abilità contrattuale » e la spregiudicatezza finanziaria degli enti più propensi al disavanzo) si assommava alle sperequazioni della capacità di spesa *pro capite* prodotte dalla vasta autonomia impositiva, in relazione al diverso livello di imponibile *pro capite* esistente nei diversi comuni.

La riforma tributaria, per gli aspetti che interessano la finanza locale, si è trovata ad operare in tali condizioni consolidate di irrazionalità, disuguaglianze e distorsioni della struttura dei finanziamenti degli enti locali. Avendo il legislatore deciso di rinviare, alla scadenza del dicembre 1977, le decisioni per la razionalizzazione ovvero riforma della finanza locale, non vi era obiettivamente altra scelta che provvedere, per il periodo transitorio previsto in 4 anni, al finanziamento degli enti locali a carico del bilancio dello Stato, sulla base delle entrate autonome precedenti, abolite dalla riforma tributaria, ossia sulla base del criterio del « prelievo storico », riferito sostanzialmente al biennio 1972-1973.

Le vicissitudini della finanza locale negli anni successivi, cioè nel periodo che doveva essere transitorio alla riforma fino al 1977, hanno in buona parte origine in fattori destabilizzanti esterni alla struttura del finanziamento locale: l'esplosione dell'inflazione, e quindi dei costi di produzione dei servizi pubblici, inclusi quelli locali; la dinamica incontrollata della spesa corrente del sistema previdenziale e sanitario; l'enorme dilatazione dei disavanzi pubblici e delle perdite di imprese sussidiate dal bilancio pubblico; la caduta degli investimenti privati e il conseguente

tentativo di innalzare il tasso degli investimenti pubblici; le politiche monetarie restrittive e i connessi fortissimi rialzi dei tassi di interesse nominali; l'avversione di talune parti sociali ad aumenti delle tariffe dei pubblici servizi in linea con l'aumento dei costi; le incertezze, in taluni periodi, della politica tributaria.

Alle prese con questi ed altri molteplici e intricati aspetti della crisi della finanza pubblica complessiva, le autorità centrali hanno cercato di scaricare gli oneri dell'aggiustamento, che si imponeva a livello macroeconomico, anche sui finanziamenti agli enti locali. Ma, mancando una valida programmazione della finanza pubblica e permanendo le indicate irrazionalità e distorsioni nella struttura del finanziamento degli enti locali, non è da meravigliarsi che la reazione di questi ultimi sia stata irrazionale, manifestandosi da un lato in atteggiamenti conflittuali verso il potere centrale finanziatore, dall'altro nell'abnorme ricorso all'indebitamento.

I provvedimenti presi a partire dal 1977 (« Stammati I e II », « Pandolfi I » e gli articoli delle leggi finanziarie per il 1979 e il 1980) possono essere motivati in relazione alla urgenza di sanare situazioni di dissesto finanziario ed inoltre di restituire lo strumento del credito bancario ai suoi compiti economici ed istituzionali. Si può anche riconoscere a tali provvedimenti il merito di avere introdotto elementi di maggiore chiarezza nella gestione finanziaria degli enti locali, in particolare sostituendo ai mutui per il ripiano dei bilanci, che ormai finanziavano le attività ordinarie dei comuni, i trasferimenti diretti a carico del bilancio statale; ed anche il merito di avere disposto aumenti di aliquote di imposte, tasse e tariffe locali. Tuttavia, si è trattato di provvedimenti tampone, che non sono riusciti ad avviare il necessario processo di rientro dalla crisi della finanza locale: ciò impone una legge razionale ed operativa di riforma. Anzi, il grado di opportunità dei provvedimenti-tampone va, col passare del tempo, decrescendo man mano che cresce il peso della cristallizzazione, da essi sancita, della spesa

« storica » come base del finanziamento dell'attività ordinaria degli enti locali.

Tale cristallizzazione, fissando l'evoluzione della spesa sulla base di quella sostenuta nel 1977, che — come si è detto — discendeva principalmente dalla storia dei mutui a ripiano dei bilanci dei vari enti e dalle disuguaglianze della capacità impositiva da loro esercitata prima della riforma tributaria, ha consolidato anche le sperequazioni della capacità di spesa *pro capite*, per attività ordinarie, tra enti locali, esistenti al 1977. Si tratta, dunque, di provvedimenti motivabili in relazione alle situazioni di dissesto finanziario, ma che sono agli antipodi della programmazione della finanza pubblica, poiché proiettano nel futuro le arbitrarietà di situazioni passate, invece di proporsi di governare, con un programma di obiettivi, strumenti e vincoli, l'evoluzione del sistema.

LA FINANZA LOCALE

NEL QUADRO DELLA FINANZA PUBBLICA.

La presente proposta mira, appunto, a superare il suddetto stato di cose, sostituendo al criterio arbitrario del finanziamento delle attività ordinarie dei comuni sulla base della « spesa storica » criteri razionali, collocabili nella logica della programmazione, e quindi ad essi raccordare nuovi criteri di finanziamento della spesa per investimenti.

Esiste prioritariamente il problema di definire il livello complessivo dei trasferimenti che il bilancio statale deve operare annualmente in favore dei comuni. Si tratta, evidentemente, di una scelta importante di politica economica, in quanto comporta la destinazione alla finanza locale di una quota delle risorse reali del paese complessivamente disponibili, previo giudizio comparativo rispetto agli impieghi alternativi. È perciò una scelta che compete alle sedi competenti per la politica economica, presso le quali l'interesse delle autonomie locali alla determinazione della quota delle risorse nazionali affidata alla loro disponibilità deve avere manifestazione e tutela nelle forme stabilite per la

loro partecipazione alla programmazione economica. Dal punto di vista della tecnica della programmazione, non v'è dubbio che tale scelta dovrebbe essere fondata su calcoli dei costi della produzione efficiente dei molteplici servizi pubblici assegnati alla competenza degli enti locali, e quindi sulla determinazione degli *standards* dei servizi locali medesimi che si debbono conseguire.

È evidente che si tratterebbe di realizzare procedure programmatiche complesse, a livello nazionale, regionale, comprensoriale. Non esistono, peraltro, ostacoli tecnici insormontabili per tali procedure; ma i tempi non possono essere brevi. Nell'attesa è, pertanto, obbligato il riferimento iniziale alla « quota storica » del bilancio statale trasferita agli enti locali: si intende che tale quota varierebbe con la variazione della distribuzione delle funzioni tra Stato, Regioni e Comuni, qualora essa si verificasse.

Aspetto delicato della scelta della quota per la finanza locale è la assegnazione anche ad essa degli oneri del riequilibrio della finanza pubblica, attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente e la riduzione del disavanzo globale del settore pubblico, che deve stare al centro di ogni programma serio di lotta alla inflazione e di ripresa dell'accumulazione del capitale produttivo. Nessun ente del settore pubblico può ritenersi esente da tali oneri, ma la loro distribuzione tra i diversi enti non può essere decisa sulla base di criteri assunti *a priori* in un disegno di riforma della finanza locale: anche su questo punto è, pertanto, d'obbligo il rinvio alle scelte di politica economica generale ed alle garanzie offerte dalle procedure della programmazione.

Ma mentre la questione dell'ammontare complessivo delle risorse da trasferire agli enti locali sfugge, come si è detto, ad una prefissata regolamentazione nella normativa di riforma della finanza locale, questa non può non fondarsi e qualificarsi sull'altra questione capitale, che è quella dei criteri del riparto delle risorse destinate alle autonomie tra i singoli enti, alla luce delle precedenti considerazio-

ni sui caratteri di arbitrarietà e sperequazione del criterio di cristallizzazione attualmente in vigore. Tale criterio determina ora un'ampia variabilità di trasferimenti statali *pro capite* ai singoli comuni (non solo tra Comuni di regioni diverse, ma anche tra comuni della stessa regione e dello stesso ambito comprensoriale), che non corrisponde ad alcun insieme razionale di obiettivi, né di riequilibrio territoriale, né di corrispondenza a differenziali di costi.

Per costruire un sistema coerente di criteri di riparto delle risorse da attribuire agli enti locali occorre procedere a delle scelte iniziali, che stanno a fondamento della costruzione. Le scelte che stanno a base del modello di finanziamento degli enti locali, che qui si propone, possono essere così sintetizzate:

1) le spese correnti dei comuni (incluse quelle per il servizio dei prestiti, ma con la precisazione che il finanziamento dei disavanzi delle aziende municipalizzate di trasporto sia affrontato con interventi *ad hoc*) devono trovare capienza nelle entrate; i mutui debbono essere riservati al finanziamento degli investimenti;

2) a tutti i comuni debbono essere assicurate entrate sufficienti ad offrire ai cittadini, ovunque residenti nel territorio nazionale, un livello-base di servizi locali;

3) è riconosciuto alle autonomie locali di provvedere ad una offerta di servizi sociali di livello superiore a quello base garantito su tutto il territorio nazionale, di cui al punto precedente, purché gli enti di governo locale provvedano a reperire con entrate proprie i mezzi per il finanziamento della maggiore offerta di servizi; ne segue il riconoscimento agli enti locali di margini adeguati di autonomia impositiva e di altre entrate proprie;

4) alla spesa locale corrente è affidata essenzialmente la funzione di soddisfare ai livelli di domanda dei servizi sociali riconosciuti prioritari per tutto il territorio nazionale; peraltro alla spesa locale corrente « di base » è affidata la funzione perequativa, nel senso che tale base

è garantita a tutti i Comuni indipendentemente dalla loro posizione economica relativa; non si ritiene, invece, opportuno affidare alla spesa locale corrente anche compiti diretti al superamento degli squilibri economici esistenti, perché tali compiti appartengono alla sfera della programmazione nazionale, regionale e comprensoriale, che trova coerente articolazione comunale nello strumento degli investimenti;

5) il meccanismo di finanziamento delle spese locali in conto capitale deve essere costruito e gestito separatamente da quello del finanziamento delle spese correnti; il finanziamento delle spese comunali in conto capitale rientra nelle funzioni degli enti di programmazione (Stato, regioni, comprensori): tuttavia il rispetto delle autonomie locali comporta in loro favore la riserva di margini di flessibilità, definiti in primo luogo dal mantenimento della possibilità di ricorrere ai mutui della Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di investimenti, ed inoltre dalla possibilità di utilizzare allo scopo i nuovi strumenti concessi per l'autonomia impositiva.

COMUNE, IMPOSIZIONE IMMOBILIARE, CASA.

La presente proposta di legge fonda l'autonomia tributaria dei comuni principalmente sulla imposizione immobiliare. Esiste inanzitutto, e non è differibile ulteriormente, l'esigenza di pervenire ad una disciplina organica della tassazione immobiliare che attualmente presenta numerosi aspetti di caoticità e di sperequazione, accompagnati per di più da una insoddisfacciente produttività fiscale. In questo impegno di razionalizzazione e di ammodernamento del sistema impositivo dell'edilizia residenziale e degli altri redditi fondiari, abbiamo individuato un momento essenziale per restituire agli enti locali un autonomo potere impositivo, superando la concezione che riteneva che l'autonomia finanziaria degli enti locali dovesse essere riassunta ed esaurirsi nella sola autonomia della spesa.

Nella nostra analisi esiste un ruolo rilevante che la fiscalità nell'edilizia può esercitare per l'ammodernamento delle politiche abitative, che pesano direttamente e sempre più soffocatamente nella vita delle comunità locali, ma anche rispetto agli obiettivi, non meno importanti, di un funzionamento razionale del mercato immobiliare e di un uso più corretto del patrimonio abitativo. È bensì vero che lo strumento fiscale non è di per sé idoneo a consentire il superamento delle molteplici cause che hanno determinato il problema della casa in Italia. Ma è altrettanto vero che esso non può ritenersi neutrale o indifferente rispetto alla realizzazione di obiettivi di politica economica, soprattutto in un comparto nel quale profonde contraddizioni e una lunga pratica di provvedimenti contrassegnati dalla episdicità e dalla frammentarietà hanno concorso e concorrono alla crisi abitativa.

La politica della casa in effetti si è esaurita, nel nostro paese, in una serie di misure dirette o indirette di generica e disordinata incentivazione della produzione di nuovi alloggi destinati all'affitto o alla proprietà, ma senza alcun disegno unitario e coerente. Parallelamente, si sono moltiplicate le stesse sedi istituzionali nelle quali è stata concepita la politica della casa: dal Ministero dei lavori pubblici, al Ministero del tesoro, a quelli del bilancio, delle finanze, di grazia e giustizia, fino alle regioni e ai comuni. L'insufficienza di una guida unitaria nel processo di formazione delle decisioni e, comunque, la sua fragilità hanno esaltato le conseguenze negative di questa polverizzazione delle competenze in materia di politica della casa e di assetto del territorio, disperdendo ogni disegno coerente ed anzi accentuando spinte contrapposte nella legislazione di questo settore. Sicché le misure di stimolo alla produzione sono cadute assai spesso in una situazione di vera anarchia degli strumenti tradizionali di politica economica, ciascuno dei quali ha finito con l'assumere una sua propria direzione. Lo strumento tributario si è in ciò particolarmente distinto, assumendo non di rado una carica fortemente

contraddittoria rispetto ai provvedimenti adottati e, quindi, neutralizzandone le funzioni incentivanti.

L'effetto di una tale politica pluridecennale non poteva che determinare quello che oggi usa chiamarsi il « problema casa », che non si riassume solo nella risibile produzione di nuove abitazioni immesse sul mercato, ma consiste anche nella rigidità dell'intero mercato edilizio, sempre più caratterizzato da un'assenza di mobilità nell'uso del patrimonio abitativo esistente. Non riteniamo qui di dilungarci sulla complessità di tale grave problema. Vogliamo solo dire che le soluzioni vanno ricercate facendo ricorso ad una pluralità di strumenti, capaci di modificare con un disegno coerente la disciplina dei numerosi aspetti del problema: dai costi al credito, dalla disponibilità di aree alla pianificazione urbanistica, alla programmazione delle risorse, al ruolo che i comuni hanno assunto e che devono concretamente essere in grado di svolgere nei settori della casa e della pianificazione territoriale.

Invece, in questa sede, dobbiamo più attentamente soffermarci sul riordino della fiscalità in edilizia nella duplice esigenza, come prima si è detto, di introdurre una disciplina organica nel settore della tassazione immobiliare quale strumento e occasione per restituire agli enti locali un'autonoma potestà di imposizione tributaria e per contribuire ad un effettivo rilancio della produzione edilizia, oltre che un razionale assetto del mercato di questo comparto produttivo.

L'IMPOSTA COMUNALE SUI REDDITI IMMOBILIARI (I.CO.R.I.).

La logica della nostra proposta poggia su uno scopo preciso: quello di conseguire, senza pregiudizio per l'Erario, quindi nell'invarianza del gettito, una più ragionevole ed equa distribuzione del carico fiscale complessivo sulla casa, in modo da esaltarne il valore sociale, agevolarne la mobilità e stimolarne l'acquisto anche ai fini d'investimento, non essendo realisti-

camente ipotizzabile che l'intero fabbisogno di case destinato alla locazione possa essere colmato con l'intervento pubblico.

Il raggiungimento di tali finalità viene affidato ad un congegno semplice e di agevole manovrabilità. Anzitutto attraverso la istituzione di un'imposta comunale sui redditi immobiliari (I.CO.R.I.).

Nella nostra proposta si considera anche che, attualmente, nel settore della tassazione dei fabbricati, esiste una consistente fascia di evasione, cioè di sottrazione totale di materia imponibile, accompagnata dal fenomeno della cosiddetta « erosione legale » della base imponibile, cioè la sottovalutazione del reddito conseguente all'applicazione di criteri di determinazione dell'imponibile manifestamente non attendibili, qual è, ad esempio, l'attuale sistema catastale.

L'esigenza di ovviare all'inconveniente della « erosione legale » — la eliminazione o la riduzione delle sacche di evasione è problema diverso — sembra a noi che possa essere soddisfatta, nella impossibilità di un riferimento a valori effettivi, assumendo a criterio di determinazione della base imponibile il meccanismo adottato dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, sull'equo canone, almeno fino a quando non sarà possibile la revisione dell'attuale sistema catastale. Gli inconvenienti propri di ogni sistema convenzionale non sono del tutto eliminati ma sono certamente ridotti, poiché le risultanze del meccanismo dell'equo canone sono indubbiamente più attendibili di quelle del sistema catastale vigente.

Per meglio qualificare la natura del tributo occorre aggiungere che esso è stato concepito come imposta proporzionale applicabile, secondo una aliquota che sarà stabilita dai comuni, in misura non inferiore al 10 e non superiore al 20 per cento.

Allo scopo di favorire la proprietà della casa in cui si abita anche dal lato della politica fiscale, la nostra proposta prevede un sistema di esenzioni e di riduzioni d'imposta con modalità tali da determinare una notevole efficacia selettiva dal punto di vista tipologico e dimensionale.

È prevista infatti l'esenzione totale dall'imposta per le unità la cui superficie utile netta non superi i 70 mq. Nel caso di abitazioni con superficie superiore ai 70 mq. e fino a 180 mq. l'imposta si applica nella misura del 50 per cento. Sulla parte di superficie ulteriore l'imposta si applica per intera. È evidente il carattere articolato delle agevolazioni che privilegia le unità di piccole dimensioni o, se si vuole, penalizza quelle di grandi dimensioni. È un modo equo, riteniamo, di fare una politica della casa anche sotto il profilo tipologico e dimensionale.

Un'analoga funzione selettiva viene affidata alla imposta comunale quando questa dovrà essere applicata all'abitazione locata. Il mercato edilizio è attualmente caratterizzato da una progressiva riduzione delle unità destinate all'affitto. Il fenomeno trae origine da una lunga politica disincentivante dell'investimento immobiliare attraverso la compressione artificiosa della redditività praticata dal regime vincolistico. L'equo canone, subentrato al blocco dei fitti, non ha recuperato all'impiego in abitazioni il risparmio. Ha per di più rifatto balenare lo spettro vincolistico col blocco degli sfratti. Il comportamento del mercato, sotto la pressione di queste realtà, ha fatalmente fatto registrare la corsa alla vendita delle abitazioni affittate, accentuando in modo anomalo la rarefazione di questa categoria di alloggi.

È, dunque, di queste abitazioni che occorre ripristinare un ragionevole e congruo *stock*, per consentire al mercato un suo fisiologico funzionamento. Il fenomeno ha cause diverse, ma un contributo rilevante può provenire anche da una gestione selettiva della leva tributaria. La nostra proposta, nell'ambito dell'imposta comunale sui redditi immobiliari, prevede un sistema di agevolazioni per le unità immobiliari locate. Queste godono di una riduzione del 40 per cento del reddito imponibile imputabile ai primi 70 metri quadrati di superficie e del 25 per cento del reddito proporzionalmente imputabile alla superficie eccedente i 70 metri quadrati e fino a 180 metri quadrati, mentre nessuna agevolazione è prevista oltre questo limite.

Per converso, nessun beneficio è previsto per la cosiddetta « seconda casa », ossia quella casa diversa dalla abitazione principale che è a disposizione del proprietario, che ne fa un uso temporaneo. Tali unità abitative subiscono per intero gli effetti dell'imposta.

L'uso dello strumento fiscale con finalità perequative e di razionale distribuzione degli oneri ci suggerisce, inoltre, che contestualmente alla istituzione dell'imposta sui redditi immobiliari, agli immobili adibiti a civile abitazione non si applichi l'INVIM, che noi proponiamo di circoscrivere alle sole aree edificabili. Queste però dovranno scontare l'INVIM oltre che al verificarsi dei presupposti già noti del trasferimento e del decorso del decennio, anche nella ipotesi di utilizzazione edificatoria. Alla istituzione dell'ICORI si accompagnerà, infine, la esclusione dei redditi fondiari dal campo di applicazione dell'ILOR. Tuttavia, poiché non pochi fabbricati fruiscono del beneficio della esenzione dall'ILOR, occorrerà evitare che la abolizione di tale imposta venga a tradursi nella violazione di un diritto acquisito, a danno dei titolari dell'esenzione. A questo fine prevediamo per i fabbricati che attualmente godono dell'esenzione dall'ILOR una specifica riduzione del relativo reddito imponibile fino al compimento del periodo agevolato.

La nuova imposta comunale non è destinata a gravare soltanto sui redditi dei fabbricati ma, come si deduce dalla stessa denominazione del tributo, sui redditi fondiari nella loro generalità. Rientrano pertanto nella sfera impositiva dell'ICORI anche i redditi dominicali dei terreni e i redditi agrari nei cui confronti l'imposta sarà dovuta sulla base delle disposizioni del Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. L'istituzione dell'ICORI non comporta quindi alcuna innovazione rispetto ai criteri che attualmente presiedono alla determinazione del reddito dominicale dei terreni e del reddito agrario ed alla individuazione dei soggetti tenuti al pagamento delle imposte su tali redditi. Parimenti, nessuna modifica viene apportata ai criteri

di determinazione dell'imponibile previsti dalla normativa in vigore nei riguardi di immobili diversi da quelli finora considerati (uffici e negozi) e, d'altro canto, rimane confermato il principio del citato decreto 29 settembre 1973, n. 597, secondo il quale i redditi degli immobili costituenti beni strumentali per l'esercizio di impresa commerciale non sono considerati redditi fondiari e concorrono a formare il reddito complessivo come componenti del reddito d'impresa.

ALTRE IMPOSTE PER I COMUNI.

La presente proposta prevede anche la devoluzione ai comuni del gettito dell'imposta di registro e di quella ipotecaria inerente ai trasferimenti immobiliari nella loro globalità, contestualmente alla loro riduzione del 50 per cento ed alla ristrutturazione dell'apparato dell'amministrazione delle finanze attualmente preposto alla gestione degli atti immobiliari.

La riduzione delle aliquote dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria sui trasferimenti degli immobili destinati a civile abitazione è funzionale all'obiettivo, da noi più volte ribadito, di promuovere la necessaria mobilità nell'uso del patrimonio abitativo, riducendo nel contempo le barriere all'accesso alla proprietà dell'abitazione e limitando il fenomeno del cosiddetto « spreco edilizio », caratterizzato da ampie fasce di sovrautilizzazioni e di sottoutilizzazioni degli alloggi.

* * *

Questa la sostanza della nostra proposta sul riordino dell'imposizione fiscale in edilizia. Tale proposta comporta una lieve variazione in aumento rispetto al gettito derivante dall'attuale disciplina. Infatti, il gettito fiscale assicurato per l'anno 1979 dall'INVIM, dall'imposta di registro, dall'imposta ipotecaria sui trasferimenti e dall'ILOR, per la parte dei redditi riferibile ai fabbricati, ammonta a 1.275 miliardi. In base alla nostra proposta, che prevede l'istituzione dell'ICORI, l'esclusione dell'INVIM dai fabbricati, la riduzione

dell'imposta di registro e di quella ipotecaria, il gettito stimato si maggiore di circa 200 miliardi. Tali effetti positivi in termini di produttività fiscale, peraltro, sono coerenti con la logica che guida tutto il nostro progetto, che non è quella di aumentare la pressione fiscale sulle abitazioni, ma — al contrario — quella di organizzare più razionalmente la fiscalità in questo settore. In pratica, si intende raggiungere l'obiettivo di una diversa distribuzione del peso fiscale che si potrebbe definire leggera e diffusa rispetto a quella attuale che risulta pesante e concentrata.

La metodologia del sistema da noi proposto, e le valutazioni sul gettito prevedibile dalla imposizione fiscale sugli immobili contenuta nel presente progetto (articoli 27 e 28) si evincono esattamente dallo schema e tabelle seguenti:

1. Determinazione della base imponibile per titolo di godimento.

Sulla base della tabella 1, che riporta una stima CRESME della distribuzione del parco alloggi al gennaio 1980, si vuole determinare qui di seguito, per ciascun modo di utilizzo, la superficie residenziale assoggettabile alla Imposta comunale sui redditi immobiliari (1).

Inteso che il patrimonio pubblico resta esente dall'imposizione, si prendono in esame singolarmente gli insiemi delle abitazioni di proprietà privata:

locate o cedute da privati ad altro titolo (uso gratuito, ecc.);

godute in proprietà;

non occupate.

(1) Tale valutazione si riferisce cioè alla stima della superficie reale del complesso delle abitazioni ricadenti in ciascuna fascia di ampiezza, operando successivamente su essa — e non sul reddito corrispondente, ma il procedimento appare altrettanto chiaro e logico — le riduzioni opportune, come segue:

— del 40 e del 25 per cento per le abitazioni locate, appartenenti alla prima e alla seconda fascia d'ampiezza (fino a 70 mq.; oltre 70, fino a 180 mq.);

— del 100 e 50 per cento rispettivamente sulle prime due classi di ampiezza degli alloggi goduti in proprietà.

1.1. Abitazioni locate (art. 27, punto 4)

La distribuzione per classi di superficie delle abitazioni locate, che in complesso ammontano a 6.959 migliaia di unità, è descritta in tabella 2 (2).

Dai calcoli si nota che, dei 338 milioni di metri quadrati assoggettabili all'imposta, poco meno del 70 per cento appartiene alla classe di ampiezza intermedia, e solo l'1,8 per cento a quella più alta.

In termini di alloggi, quelli appartenenti alla prima fascia di ampiezza (3 milioni 96 mila) sono ovviamente soggetti per intero alla aliquota più basse (60 per cento): essi cioè « pagano » per una superficie convenzionale di 31,3 mq., contro una superficie media reale di circa 52 metri quadrati.

Alla fascia intermedia appartengono più di 3 milioni 800 mila alloggi, con una ampiezza media unitaria di circa 96 mq. Di questa superficie reale, i primi 70 metri quadrati equivalgono a 42 mq. di superficie convenzionale, mentre i successivi 26 mq. « pagano » per 19,5 metri quadrati. Soltanto 43 mila alloggi appartengono alla classe di superficie maggiore.

1.2. Abitazioni godute in proprietà.

Questa parte del patrimonio abitativo ammonta a circa 8,8 milioni di unità, distribuite per classi di superficie in tabella 3 (elaborazioni su fonte CRESME, 1978).

La superficie reale complessiva di questa quota di patrimonio ammonta a circa 835,5 milioni di metri quadrati, di cui circa il 70 per cento esenti da imposta.

La superficie convenzionalmente soggetta a imposta è pari a circa 131 milioni di metri quadrati (il 15,7 per cento della superficie complessiva).

(2) La superficie media degli alloggi per ciascuna classe di ampiezza, deriva da semplici elaborazioni su dati forniti dall'indagine CRESME sull'utilizzo delle abitazioni all'epoca immediatamente precedente l'entrata in vigore della nuova legge sulle locazioni. A tale indagine, svolta per conto del Ministero dei lavori pubblici, ci si è rivolti per ogni informazione utilizzata in questa nota, salvo quanto diversamente specificato.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

1.3. *Abitazioni non occupate.*

Su tale patrimonio (2 milioni 360 mila unità), le informazioni non consentono per chiari motivi una stima del valore di-

versa da quella connessa con la superficie media degli alloggi.

Questa risulta essere approssimativamente pari a 70 metri quadrati, per una superficie complessiva di 165,2 milioni di metri quadrati.

TABELLA 1.

	ABITAZIONI		
	n.	%	%
ABITAZIONI OCCUPATE COME RESIDENZA PRINCIPALE .	16.768.200	100,0	87,7
<i>Privato</i>	15.762.100	94,0	
di cui: Affitto	6.288.100	37,5	
Proprietà	8.803.300	52,5	
Altro titolo	670.700	4,0	
<i>Pubblico</i>	1.006.100	6,0	
di cui: Affitto	922.300	5,5	
<i>Uso gratuito (portieri, ecc.)</i>	383.800	0,5	
ABITAZIONI NON OCCUPATE	2.358.800	100,0	12,3
TOTALE	19.127.000		100,0

Fonte: CRESME, gennaio 1980.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 2.

Distribuzione delle abitazioni in affitto e altro titolo per classi di superficie e valutazione della superficie complessiva assoggettabile ad imposta ICORI (articolo 27, punto 4)

CLASSI DI SUPERFICIE	N. alloggi (000)	Superficie media (mq.)	QUOTA SOGGETTA A ICORI				SUPERFICIE CONVENZIONALE				
			60%		75%		UNITARIA		COMPLESSIVA		
			60%	75%	100%	(60%)	(75%)	(100%)	Totale	(000 mq.)	%
Fino a 70 mq.	3.096	52,20	—	—	—	31,32	—	—	31,32	96.967	28,7
Oltre 70, fino a 180 mq.	3.820	95,99	70,00	25,99	—	42,00	18,49	—	61,49	234.892	69,5
Oltre 180 mq. (*) . . .	43	198,33	70,00	110,00	18,33	42,00	82,50	18,33	142,83	6.142	1,8
TOTALI	6.959									338.001	100,0

Fonte: CRESME.

(*) Nell'ipotesi che la superficie media degli alloggi « oltre 200 mq. » sia pari a 240 mq.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 3.

Distribuzione delle abitazioni godute in proprietà per classi di superficie. Valutazione della superficie complessiva assoggettabile ad imposta ICORI (articolo 27, punto 3)

CLASSI DI SUPERFICIE	N. alloggi (000)	Superficie media (mq.)	QUOTA SOGGETTA A ICORI			SUPERFICIE CONVENZIONALE			Complessiva (000 mq.)
			0%	50%	100%	UNITARIA			
						(50)	(100)	Totale	
Fino a 70 mq.	2.324	55,0	55,0	—	—	—	—	—	—
70 - 180 mq.	6.175	104,5	70,0	34,5	—	17,25	—	17,25	106.519
Oltre 180 mq.	304	205,3	70,0	180,0	25,30	55,00	25,30	80,30	24.411
TOTALE	8.803								130.930

Fonte: CRESME.

2. Determinazione del gettito d'imposta.

2.1. Abitazioni locate.

Secondo l'indagine sul reddito, risparmio e patrimonio immobiliare delle famiglie effettuata ogni anno dalla Banca d'Italia, al novembre 1978 il canone medio effettivo ammontava a 48 mila lire mensili (1).

Si può operare un aggiornamento di questo dato sulla base delle seguenti ipotesi di variazione dei canoni:

a) famiglie soggette ad incremento di canone:

per le famiglie con reddito maggiore di 8 milioni annui (25 per cento) l'incremento del canone è stato del 50 per cento;

per le famiglie con reddito fino a 8 milioni (45 per cento) lo stesso incremento è pari al 20 per cento;

b) famiglie soggette a riduzioni di canone (30 per cento):

per queste famiglie, l'incremento del canone dovuto alla sola determinazione ISTAT può stimarsi in circa un 15 per cento.

L'incremento complessivo medio risulta quindi del 26 per cento, e porta il canone medio effettivo a circa 60.500 lire mensili, da cui risulta un reddito annuo pari a circa 726 mila lire.

Tale valore, rapportato alla superficie media delle abitazioni in affitto (76 metri quadrati), definisce il reddito medio annuo unitario di 9.550 lire/mq.

Nell'ipotesi di applicazione di un'aliquota d'imposta del 20 per cento, il me-

tro quadrato « convenzionale », come definito al paragrafo 1, verrebbe tassato per 1.910 lire.

Per le abitazioni in affitto (338 milioni di mq. convenzionali) il gettito annuo risulterebbe quindi di circa 645,6 miliardi.

2.2. Abitazioni primarie, in proprietà.

Per ciò che riguarda le abitazioni godute in proprietà, si ritiene di poter assumere convenzionalmente il medesimo valore di reddito per metro quadrato (1), e quindi di imposta annua su « metro quadrato imponibile ai fini I.CO.R.I. », come precedentemente calcolato (1.910 lire).

Il gettito risultante applicando tale imposta unitaria allo stock di superficie « imponibile » per gli alloggi goduti in proprietà (130,9 milioni di mq.) è quindi di circa 250 miliardi.

2.3. Abitazioni non occupate.

Applicando a questo patrimonio (165,2 milioni di mq.) il medesimo valore di imposta annua per metro quadrato convenzionale (cioè lire 1.910 sul 100 per cento di tale superficie) si ottiene un gettito che, salvo ampie variazioni nel tasso di inoccupazione, si aggirerebbe intorno ai 315 miliardi annui.

2.4. Gettito complessivo I.CO.R.I.

L'ammontare del gettito I.CO.R.I. risulterebbe quindi:

da abitazioni cedute in affitto, 645,6 miliardi;

(1) Ciò corrisponde ad un valore locativo a metro quadrato pari a 196.900 lire; infatti:

$$\frac{48.000 \times 12}{0,0385 \times 76} = 196.856$$

assumendo la superficie media pari a 76 mq. (CRESME).

(1) Dall'indagine CRESME emerge infatti che i parametri relativi alla età, all'ubicazione, alla ampiezza dei comuni, ecc., si compensano per larga parte quando si operi il calcolo del reddito annuo per unità di superficie, confrontando i valori relativi ai due diversi modi di uso degli alloggi (proprietà-affitto).

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

da abitazioni in proprietà, 250,0 miliardi;

da abitazioni non occupate, 315,0 miliardi.

In complesso, 1.210,6 miliardi.

Tenendo peraltro conto di quanto disposto all'articolo 27, punto 5, il gettito (2) di circa la metà del patrimonio (9,5 miliardi di unità, tabella 6) deve essere ridotto del 10 per cento.

TABELLA 6.

Abitazioni esistenti per epoca di costruzione e tipo di proprietà

TIPO DI PROPRIETA	ABITAZIONI PER EPOCA DI COSTRUZIONE		TOTALE
	fino al 1955	dopo il 1955	
Totale	9.834	9.293	19.127
Pubblico	335	765	1.100
Privato	9.499	8.528	18.027

Stime CRESME, gennaio 1980.

Il gettito complessivo finale ammonterebbe quindi, sulla base delle ipotesi descritte sopra, a circa 1.150 miliardi.

3. Oneri per i proprietari.

In termini di pure stime medie unitarie, si riporta qui una tabella di raffron-

to degli oneri annui relativi ai diversi modi d'uso (affitto, proprietà) per alloggi di differenti superfici:

(2) Non si fanno qui ipotesi sulla distribuzione degli alloggi che attualmente godono di esenzione ILOR, secondo il modo d'uso (proprietà, affitto, inoccupato).

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Superficie reale	AFFITTO		PROPRIETA		NON OCCUPATE
	Superficie conven.	Imposta	Superficie conven.	Imposta	Imposta
50	30,0	57.300	—	—	95.500
70	42,0	80.220	—	—	133.700
90	57,0	108.870	10,0	19.100	171.900
110	72,0	137.520	20,0	38.200	210.100
130	87,0	166.170	30,0	57.300	248.300
150	102,0	194.820	40,0	76.400	286.500
180	124,5	237.795	55,0	105.050	343.800
200	144,5	275.995	75,0	143.250	382.000
250	194,5	371.495	125,0	238.750	477.500

Stime ed elaborazione CRESME.

GETTITO ATTUALE 1979

	Complessivo	Abitazioni (1)
	—	—
INVIM	540	432 (80%)
Imposta registro	460	414 (90%)
Imposta ipotecaria	243	219 (90%)
ILOR	262	210 (80%)
	=====	=====
Totali	1.505	1.275
	=====	=====

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

RIDUZIONI PREVISTE DALLA NOSTRA PROPOSTA

	da	a	
	—	—	
INVIM	432	—	— 432
Imposta registro	460	230	— 230
Imposta ipotecaria	243	121,5	— 121,5
ILOR	262	—	— 262
	—————	—————	—————
Totale	1.275	351,5	— 924,5
Imposta aggiuntiva I.CO.RI.	—	1.150,0	$\Delta = + 225,5$

(1) La quota delle imposizioni attuali per gli alloggi viene valutata per eccesso.

Onorevoli Colleghi! Il ripristino di un'autonoma capacità impositiva dei comuni è completato nel nostro progetto (articolo 29) dalla delega al Governo per il riordino dell'imposta di soggiorno, che verrà assorbita in un'imposta comunale sulle attività e sui servizi turistici, da applicarsi obbligatoriamente in tutti i comuni, ai quali spetterà di provvedere direttamente all'accertamento e riscossione del tributo.

Ma anche dopo la riforma le entrate degli enti locali si baseranno prevalentemente su risorse trasferite dallo Stato al sistema delle autonomie.

Questo fatto pone — nel quadro del discorso generale del coordinamento ex articolo 119 della Costituzione tra finanza dello Stato e finanza degli enti locali — l'esigenza di un raccordo fra procedure per l'esame del bilancio e, in genere, dei documenti di politica economica e finanziaria, e provvedimenti concernenti la finanza locale.

Se si vuole assicurare un tale coordinamento tra la finanza statale e quella degli enti locali, occorre anzitutto recuperare il dato della « certezza legislativa » nel campo della finanza pubblica.

Sinora i tempi proceduralmente stabiliti per la presentazione, l'esame e l'approvazione della « legge finanziaria », dei bilanci e del rendiconto dello Stato, non sono stati sempre rispettati.

Una volta approvata la riforma sostanziale della finanza locale occorrerà, pertanto, porsi il problema procedurale e politico del superamento di questa situazione per dare alle regioni e ai comuni certezza sui tempi e sull'entità delle erogazioni statali, sì da consentire al sistema delle autonomie di assumere atti e comportamenti coerenti con gli indirizzi e i programmi prefissati.

* * *

L'ampia esposizione sin qui fatta delle ragioni e delle impostazioni di fondo del

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

presente progetto ci esime da una illustrazione analitica delle singole disposizioni in esso contenute.

Ci basta sottolineare che tutto l'impianto normativo del progetto, in particolare del Titolo I, è percorso dalla doppia scelta: della programmazione come metodo generale di azione politico-amministrativa; della polarizzazione di quest'ultima sulla regione e sul comune, come strutture portanti del comparto autonomistico.

In particolare, riassumiamo di seguito, con rapidi cenni, i contenuti più significativi dell'articolato.

Gli articoli 1, 2, 3 e 4, facendo riferimento al metodo della programmazione, dettano disposizioni vincolanti per la valutazione dello stato di sviluppo economico-sociale delle collettività locali, come metro per la quantità dei servizi da attivare, a garanzia del concreto conseguimento degli effetti perequativi cui presiedono i fondi di finanziamento.

L'articolo 5 evidenzia la funzione di mediazione, fra bisogni e risorse, dell'amministrazione locale, e prevede con chiarezza che sia indicata per ogni spesa la relativa copertura finanziaria, distinta per provenienza (se diretta oppure attinta dai diversi fondi).

Gli articoli 6, 7, 8 e 9 disegnano le rilevanti competenze, in materia finanziaria e di bilancio, dei comprensori, i quali nel nostro progetto rappresentano la cerniera programmatica fra regioni e comuni.

Gli articoli 10, 11, 12, 13 e 14 fissano i modi di adozione, variazione e gestione degli strumenti di bilancio da parte dei comuni, disciplinando gli specifici poteri sostitutivi e prevedendo le procedure atte a consentire la individuazione della responsabilità relativa agli atti amministrativi compiuti in difformità o in contrasto con l'obbligo della copertura finanziaria.

L'articolo 15 concerne l'onere per i comuni di semplificare le procedure amministrative, di riqualificare il personale e di introdurre tecniche e sistemi moderni nella loro struttura operativa.

Gli articoli 16, 17, 18 e 19 dispongono, oltre l'obbligo del pareggio del bilancio, i principi informativi della gestione delle

aziende speciali comunali e delle aziende comprensoriali, per le quali è tassativamente inibito il ricorso a forme di indebitamento per la copertura totale o parziale dei disavanzi di amministrazione, cui invece deve provvedersi con l'eliminazione di impegni di spesa non inderogabili e urgenti, oppure con l'aumento delle tariffe relative ai servizi erogati o delle aliquote di imposte attribuite ai comuni, qualora non fossero già fissate al massimo.

Gli articoli 20 e 21 dispongono la destinazione a spese di investimento degli eventuali avanzi di gestione e regolano la gestione dei beni mobili ed immobili dei comuni.

L'articolo 22 estende la applicazione della normativa esaminata anche alle Associazioni di comuni.

L'articolo 23 disciplina la verifica, da parte delle regioni, della gestione delle risorse finanziarie da esse erogate ai comuni singoli e associati, rispetto agli schemi dei parametri dei livelli di prestazione e dei livelli di costo, adottati in sede regionale.

Gli articoli 24, 25 e 26 indicano le entrate ed i tipi di imposte attribuite ai comuni, per le quali ultime è prevista una disciplina mediante normativa delegata.

Gli articoli 27 e 28 istituiscono e regolamentano le imposte immobiliari attribuite ai comuni, di cui abbiamo già ampiamente parlato.

Gli articoli 29 e 30 prevedono il riordinamento, sempre attraverso norme di delega, dell'imposta di soggiorno e dell'imposta sulla pubblicità.

Gli articoli 31, 32, 33 e 34 riguardano le entrate extratributarie dei comuni e regolamentano le tariffe dei servizi pubblici locali, con particolare riguardo a quelli di trasporto.

Gli articoli 35, 36, 37 e 38 disciplinano la partecipazione dei comuni al gettito tributario nazionale, attraverso il Fondo nazionale per la finanza locale, la gestione di esso e la sua ripartizione tra i comuni.

Gli articoli 39, 40 e 41 prevedono la istituzione, la consistenza e la ripartizione di un fondo speciale per la somministra-

zione di contributi alle aziende speciali di trasporto pubblico.

L'articolo 42 impone la corrispondenza fra funzioni delegate dalle regioni e finanziamenti relativi da trasferire ai comuni.

Gli articoli 43, 44 e 45 regolamentano la istituzione, la composizione e la ripartizione di un fondo nazionale per il finanziamento degli investimenti dei comuni.

L'articolo 46 prevede possibilità e limiti del ricorso, da parte dei comuni, ad operazioni di mutuo per investimenti esclusivamente con la Cassa depositi e prestiti; e, limitatamente ai comuni metropolitani, il ricorso ad operazioni di mutuo con Istituti di credito speciale per i conferimenti di capitali alle aziende speciali e per gli investimenti nel settore dei trasporti.

Infine, l'articolo 47 istituisce l'obbligo per i comuni di effettuare il deposito dei loro fondi esclusivamente presso le tesorerie provinciali dello Stato.

ONOREVOLI COLLEGHI! — La sentenza con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'ILOR per i redditi da lavoro autonomo, mentre da un lato ha posto fine ad una odiosa discriminazione nei confronti di alcune categorie di cittadini, i cui redditi da lavoro erano sottoposti ad una imposizione aggiuntiva, dall'altro dimostra l'urgenza di misure corrette e certe in materia di finanza locale e la necessità di far fronte alle difficoltà crescenti con strumenti nuovi e coordinati.

Essa, infatti, comporterà, secondo le prime stime, una riduzione del gettito di circa quattrocento miliardi all'anno.

Sollecitiamo, pertanto, una accelerazione del confronto e del dibattito tra le forze politiche sul problema del nuovo ordinamento della finanza locale, che consenta di giungere rapidamente all'approvazione della presente proposta di legge di riforma.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I

LA PROGRAMMAZIONE E I BILANCI

ART. 1.

I comuni promuovono lo sviluppo economico e sociale delle rispettive collettività partecipando all'elaborazione dei programmi regionali di sviluppo, nonché alla determinazione degli obiettivi della programmazione economica nazionale, insieme con le Regioni, sulla base dei principi sanciti dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dall'articolo 34 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e dagli statuti regionali.

I comuni, nell'adottare i bilanci, pluriennali e annuali, devono operare scelte prioritarie coerenti con gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione economica nazionale, dei programmi regionali di sviluppo e dei piani e del programma comprensoriali.

Le scelte devono essere correlate agli obiettivi specifici dello sviluppo economico-sociale della collettività locale e all'assetto dei servizi sulla base dei criteri stabiliti nell'articolo seguente.

ART. 2.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 1 e dell'individuazione delle priorità fra i diversi tipi di intervento o della localizzazione di interventi dello stesso tipo, il Governo, anche in applicazione dell'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, detta norme e criteri vincolanti, sul piano nazionale e regionale, per la valutazione con criteri uniformi di comparazione dello stato di sviluppo economico-sociale delle collettività, dei servizi esistenti, e dei livelli o soglie ottimali da conseguirsi.

I parametri risultanti dai provvedimenti governativi di cui al primo comma costituiscono elementi di riferimento essenziali per l'elaborazione dei piani, dei programmi e dei bilanci delle Regioni, degli enti locali e di tutti gli enti o aziende dipendenti dagli enti locali territoriali, singoli o associati, nonché per i giudizi di coerenza e congruità sugli stessi previsti dalla presente legge.

ART. 3.

Tutti i comuni sono tenuti ad approvare un bilancio pluriennale e un bilancio annuale di competenza e di cassa, secondo le norme di contabilità del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421.

Il Governo della Repubblica, sentite le Regioni e i rappresentanti dell'ANCI, è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla pubblicazione della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge per armonizzare la disciplina della contabilità statale, regionale e comunale, sulla base dei principi e dei criteri contenuti nella presente legge, apportando anche le necessarie modifiche e integrazioni alle leggi 19 maggio 1976, n. 335, 5 agosto 1978, n. 468, e al decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 421. Tali decreti dovranno altresì disciplinare l'elaborazione da parte dei comprensori di quadri di sintesi contenenti l'indicazione dei dati relativi ai bilanci annuali e pluriennali, nonché ai rendiconti dei comuni e di tutti gli enti o aziende dipendenti dagli enti locali singoli o associati.

ART. 4.

Il bilancio pluriennale costituisce l'atto di programmazione della gestione finanziaria del comune.

Esso consta di una relazione previsionale programmatica e di una parte contabile ed è aggiornato annualmente nelle due parti, che formano allegato al bilancio annuale.

ART. 5.

Con la relazione previsionale-programmatica del bilancio pluriennale il comune provvede a individuare gli obiettivi di sviluppo economico-sociale e territoriale della comunità amministrata e a determinare priorità, tempi, strumenti e risultati degli interventi.

Nella relazione devono altresì specificarsi le valutazioni di spesa che si connettono agli obiettivi individuati ed ai relativi programmi e progetti, nonché i mezzi necessari per il loro finanziamento.

In particolare devono essere evidenziati:

a) gli investimenti da realizzare, distintamente per gli interventi che si prevede di finanziare a carico del comune, con le risorse di cui il successivo articolo 43 o con il ricorso al credito, e per gli interventi che si prevede di finanziare con assegnazione di fondi statali o regionali in attuazione di provvedimenti d'intervento per singoli settori o progetti determinati;

b) gli oneri di gestione dei servizi, rappresentati in conti economici che consentano l'analisi dei costi già in atto o di quelli nuovi che deriveranno dalla attivazione degli investimenti da realizzare nel periodo considerato, compresi gli oneri di ammortamento derivanti dalle operazioni creditizie a carico dell'ente con l'aggravio che detti oneri determineranno per il bilancio economico.

ART. 6.

La relazione previsionale-programmatica e gli schemi di bilancio pluriennale e annuale, predisposti dalla giunta, sono presentati entro il 31 ottobre al consiglio comunale.

In pari tempo la relazione previsionale-programmatica e gli schemi di bilancio sono comunicati al comprensorio, che può formulare osservazioni in relazione

agli obiettivi risultanti dal programma regionale di sviluppo.

Nei comuni metropolitani la relazione previsionale-programmatica e gli schemi di bilancio sono invece trasmessi, entro la stessa data, ai consigli delle municipalità per il loro parere.

Le osservazioni del comprensorio e i pareri dei consigli delle municipalità devono essere formulati entro il 30 novembre.

La relazione previsionale-programmatica e i progetti di bilancio pluriennale ed annuale sono approvati contestualmente entro il 31 dicembre dal consiglio comunale, che deve pronunciarsi anche in ordine ad eventuali osservazioni e pareri formulati dal comprensorio o dai consigli delle municipalità.

ART. 7.

Per agevolare l'introduzione e l'uso delle tecniche più moderne relative all'impostazione e alla gestione dei bilanci in proiezione pluriennale e programmata, i comuni possono costituire servizi associati mediante convenzione.

ART. 8.

I comprensori sono tenuti a elaborare quadri di sintesi di tutte le entrate e di tutte le spese — correnti e di investimento — previste nei bilanci annuali e pluriennali, e dei dati finanziari dei rendiconti annuali dei comuni facenti parte del comprensorio, nonché degli enti o aziende dipendenti dagli enti locali, singoli o associati, operanti nella circoscrizione comprensoriale.

Nel quadro di sintesi le entrate e le spese dei comuni e degli altri enti di cui al primo comma sono collocati secondo criteri che ne permettano il corretto accorpamento ed il confronto con i dati risultanti dagli strumenti contabili e di programmazione — allo stato di progetto ed esecutivi — propri della Regione e degli enti o aziende dalla stessa dipendenti

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I riferimenti contenuti nel quadro di sintesi devono permettere di risalire direttamente alle singole previsioni dei bilanci dei comuni e degli enti o aziende di cui al primo comma.

ART. 9.

Le leggi regionali istitutive dei comprensori ne disciplinano l'ordinamento contabile, nonché i bilanci, secondo i principi sulla contabilità dello Stato e degli enti locali fissati dai decreti delegati di cui all'articolo 3.

Le leggi di cui al primo comma individuano criteri e modalità per finanziare le spese relative al funzionamento degli organi statutari e degli uffici di programma.

Le medesime leggi disciplinano la contabilità e i bilanci delle aziende comprensoriali.

Il finanziamento dei piani e dei programmi comprensoriali è stabilito con legge regionale, secondo piani pluriennali nell'ambito del programma regionale di sviluppo.

ART. 10.

Il bilancio annuale deve essere deliberato in pareggio e costituisce l'atto della gestione finanziaria che comporta l'autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese in esso contemplate.

ART. 11.

Qualora il bilancio annuale non venga deliberato entro il termine indicato dall'articolo 6, il consiglio comunale può autorizzare l'esercizio provvisorio per un periodo limitato e comunque non superiore a 4 mesi, entro il limite massimo di un dodicesimo per mese, assumendo come base il bilancio preventivo approvato nell'anno precedente.

In caso di mancata approvazione dei bilanci entro il termine di legge e di mancata adozione dell'esercizio provvisorio, la

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

giunta regionale nomina un commissario o un collegio commissariale per l'adozione di un bilancio sostitutivo, redatto sulla base dei principi e dei criteri fissati dalla presente legge, che, previo il normale controllo preventivo sui bilanci annuali e pluriennali, obbliga gli amministratori del comune, dell'ente o dell'azienda ad attenersi e a darvi attuazione.

ART. 12.

Il Governo, presentando il bilancio dello Stato, predetermina entro il 30 settembre le risorse da assegnare ai comuni, a norma degli articoli 35 e seguenti e 43 e seguenti.

Ove il Governo non abbia provveduto tempestivamente alla predeterminazione delle risorse di cui al comma precedente, i bilanci sono adottati dai comuni considerando che l'importo delle stesse, per ogni comune, sia pari a quello dell'anno precedente.

I comuni provvederanno all'approvazione delle variazioni di bilancio nel corso dell'esercizio, allorché saranno state definite, dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, le risorse di cui agli articoli 35 e 43 e dopo che saranno state stabilite le assegnazioni di fondi da parte della regione.

ART. 13.

La gestione finanziaria deve essere realizzata garantendo la coerenza degli atti amministrativi agli obiettivi prioritari programmatici assunti dall'amministrazione nei bilanci pluriennali ed annuali.

È fatto obbligo di assicurare costantemente l'equilibrio dei bilanci e di assicurare tempestivamente i provvedimenti di assestamento eventualmente necessari.

ART. 14.

Gli atti che comportano impegni di spesa non possono essere adottati se non contengono l'espressa attestazione, da par-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

te dei funzionari responsabili del riscontro di rispondenza al bilancio dell'impegno proposto, relativamente all'oggetto dei capitali di imputazione della spesa e alla disponibilità finanziaria sui capitoli stessi. Analoghe attestazioni di riscontro sono obbligatorie per qualsiasi deliberazione relativa a variazioni di bilancio.

Sono nulle le deliberazioni di spesa prive dell'espressa attestazione dei funzionari responsabili sulla relativa copertura finanziaria e, ove eseguite, gli amministratori e funzionari ne rispondono personalmente.

I funzionari responsabili rispondono personalmente degli errori di attestazione non ritenuti scusabili.

I regolamenti comunali che disciplinano l'ordinamento degli uffici dettano norme che consentono l'individuazione dei funzionari responsabili dei singoli atti.

ART. 15.

I comuni sono tenuti ad adottare la semplificazione dei procedimenti amministrativi, l'introduzione di nuove tecniche e la rilevazione analitica dei costi, l'aggiornamento e la qualificazione del personale, l'articolazione della struttura operativa e l'organizzazione del lavoro in relazione agli obiettivi programmatici indicati dai bilanci, piani e progetti.

I consigli comunali verificano annualmente, in sede di esame dei bilanci preventivi, i costi dei servizi con riferimento a parametri di costo medio fissati dalla regione, ai sensi del successivo articolo 23.

ART. 16.

Il pareggio di bilancio è obbligatorio anche per la gestione delle aziende speciali e delle aziende comprensoriali che, a tal fine, sono tenute ad adottare le misure organizzative tecniche e tariffarie necessarie per assicurare l'equilibrio tra costi e ricavi.

Per le aziende di trasporto si applicano le norme speciali di cui agli articoli 33, 39 e seguenti.

Le previsioni pluriennali ed annuali delle aziende, con l'analisi dell'evoluzione dei costi, degli organici e delle tariffe, sono sottoposte all'approvazione degli enti proprietari unitamente ai rispettivi bilanci pluriennali ed annuali e di questi costituiscono parte integrante.

ART. 17.

I risultati della gestione finanziaria e patrimoniale sono dimostrati dal rendiconto generale annuale del comune.

Al rendiconto è allegata una relazione illustrativa dei risultati conseguiti per ciascun servizio, piano o progetto dell'ente, in relazione agli obiettivi programmatici del bilancio pluriennale e alle previsioni del bilancio annuale, con analisi dei costi concernenti i servizi e le opere.

Fanno parte del rendiconto generale del comune le risultanze della aziende speciali, con apposita relazione illustrativa.

ART. 18.

I tesoriери devono rendere il conto entro il 28 febbraio. Ove non vi provvedano, il conto è compilato dall'ente a spese del tesoriere.

Sulla scorta degli elementi forniti dal responsabile della contabilità dell'ente, la giunta, non oltre il 15 aprile, verifica il conto del tesoriere e rende il conto della amministrazione, unitamente alla relazione di cui al precedente articolo.

Il rendiconto, previo esame da parte dei revisori dei conti, è approvato dal consiglio entro il 30 maggio.

In caso di inadempienza, la giunta regionale provvede, a mezzo di un commissario o di un collegio commissariale, a rendere il conto in sostituzione della giunta, e a sottoporlo all'approvazione del consiglio.

Non può essere autorizzata la contrazione di nuovi mutui se non è stato approvato dal consiglio comunale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti quello in cui i nuovi mutui sono deliberati.

ART. 19.

Qualora, in base al rendiconto, si accerti un disavanzo non previsto, il consiglio deve, contestualmente all'approvazione del rendiconto, deliberare i mezzi per assestare il bilancio:

a) eliminando o diminuendo impegni di spesa che non siano inderogabili e urgenti;

b) aumentando le tariffe dei servizi pubblici o elevando, qualora non siano state fissate al massimo, le aliquote delle imposte di cui agli articoli 25 e seguenti.

È vietata qualsiasi forma di indebitamento per la copertura totale o parziale dei disavanzi d'amministrazione.

ART. 20.

L'avanzo di amministrazione può essere destinato esclusivamente a spese di investimento.

Dei relativi fondi può disporsi solo in seguito ad accertamento dell'avanzo in sede di rendiconto.

ART. 21.

I beni dei comuni sono iscritti in appositi inventari, distintamente per beni mobili ed immobili, destinati a rendite o destinati a servizi.

Gli inventari sono aggiornati annualmente in allegato al rendiconto e per ogni quinquennio è effettuata la rilevazione straordinaria dei beni con la nuova stima dei valori.

Un apposito regolamento dell'ente disciplina l'utilizzazione dei beni che deve informarsi alla più proficua gestione degli stessi a fini di interesse pubblico o di utilità sociale.

Il regolamento detta, altresì, norme per l'individuazione delle responsabilità in ordine alla gestione dei diversi beni e alla tenuta dei relativi inventari, tenuto con-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

to del servizio cui i beni stessi sono destinati. Il regolamento attribuisce altresì i compiti di gestione coordinata.

ART. 22.

Le disposizioni di cui al presente titolo si applicano anche alle associazioni di comuni, in quanto compatibili.

I programmi e i bilanci pluriennali e annuali dell'associazione sono deliberati dall'assemblea.

Il rendiconto e la relazione illustrativa dei risultati conseguiti per ciascun servizio vengono sottoposti all'esame dei singoli comuni associati unitamente al rendiconto degli stessi.

Le regioni, nel deliberare la costituzione di un comune metropolitano, definiscono con legge, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, le entrate che sono devolute al comune e quelle di competenza delle municipalità e disciplinano l'ordinamento contabile e i bilanci delle municipalità, sulla base dei principi fissati dai decreti delegati di cui all'articolo 3.

ART. 23.

La regione verifica in modo continuativo la gestione delle risorse finanziarie da essa erogate ai comuni singoli e associati.

La verifica viene attuata sulla base di rilevazioni dello stato di attuazione degli strumenti programmatici approvati e dei progetti di intervento regionali, comprensoriali e comunali, secondo metodi e procedure stabilite da leggi regionali.

Al fine di rendere omogenee le verifiche fra le diverse aree e per le diverse specie di funzioni e di servizi, il consiglio regionale, su proposta della giunta, adotta con propria deliberazione lo schema dei parametri, anche differenziati, espressivi dei livelli di prestazione e dei livelli di costo. Nel caso di difformità dei dati rilevati sul territorio, rispetto a quelli dello schema di cui al comma precedente, il comune o l'associazione di comuni sono

tenuti ad adottare misure per il ripristino della conformità allo schema regionale. Quando la difformità superi una percentuale globale media fissata dal consiglio regionale contestualmente all'approvazione dello schema di cui al secondo comma, i contributi regionali annuali riferibili alle funzioni e ai servizi per i quali è riscontrata la difformità vengono sospesi a decorrere dall'annualità successiva, fino a quando non sia dimostrata l'adozione di idonei provvedimenti correttivi.

Della sospensione dell'erogazione dei contributi, la giunta regionale dà immediata e motivata comunicazione al consiglio regionale.

TITOLO II

LA FINANZA LOCALE

ART. 24.

Le entrate dei comuni sono costituite da:

- 1) entrate proprie:
 - a) entrate tributarie;
 - b) proventi dei pubblici servizi e redditi patrimoniali;
- 2) entrate derivate:
 - a) partecipazione al gettito tributario nazionale;
 - b) trasferimenti per specifici servizi;
 - c) finanziamenti regionali;
 - d) assegnazione di fondi statali per investimenti;
- 3) entrate derivanti da operazioni creditizie:
 - a) contrazione di mutui;
 - b) altre operazioni di credito.

I comuni hanno un proprio demanio e patrimonio.

ART. 25.

Ai comuni sono attribuite le seguenti entrate tributarie:

a) imposta comunale sui redditi immobiliari;

b) imposta locale sui redditi, per le aliquote di spettanza dei comuni;

c) imposta di registro sui trasferimenti immobiliari;

d) imposta comunale sulle attività e servizi turistici;

e) imposta di pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni;

f) tasse sulle concessioni comunali, sugli scarichi, sulla raccolta e sullo smaltimento dei rifiuti urbani e degli insediamenti produttivi, sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche;

g) diritti e contributi;

h) le relative sovrattasse e proventi delle sanzioni pecuniarie.

ART. 26.

Ai fini di disciplinare l'autonomia impositiva dei comuni nelle materie indicate dall'articolo precedente il Governo della Repubblica è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi stabiliti negli articoli successivi.

Le norme saranno emanate entro nove mesi dalla pubblicazione della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere di una apposita Commissione parlamentare composta di 15 deputati e 15 senatori.

90 giorni prima del termine indicato nel comma precedente gli schemi di decreti delegati saranno sottoposti, per un preliminare esame, alla anzidetta commissione parlamentare che provvederà anche a sentire i rappresentanti dell'ANCI.

Dopo che la commissione avrà espresso il parere preliminare, gli schemi dei decreti delegati le saranno sottoposti per un

ulteriore parere sulla formulazione definitiva, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

ART. 27.

Il Governo è delegato ad emanare un decreto avente valore di legge, nei tempi e con le modalità fissate dall'articolo 26, istitutivo dell'imposta comunale sui redditi immobiliari (ICORI) sulla base dei seguenti criteri:

1) il reddito imponibile, per quanto attiene alle case di civile abitazione, è determinato con i criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, per la determinazione dell'equo canone; per il reddito dominicale dei terreni e per il reddito agrario, l'imposta si applica secondo le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. Per quanto attiene agli altri immobili, diversi da quelli contemplati dall'articolo 40 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, la base imponibile è costituita dal reddito effettivo;

2) l'imposta si applica con aliquote stabilite dai comuni in misura non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento;

3) è esente dall'imposta comunale sui redditi immobiliari il reddito dell'immobile utilizzato direttamente dal proprietario come residenza principale, sino ad una superficie utile netta di 70 metri quadrati. Sulla parte di superficie eccedente, e fino 180 metri quadrati l'imposta si applica — sulla porzione di reddito proporzionalmente imputabile — nella misura ridotta del 50 per cento. Sulla parte eccedente i 180 metri quadrati l'imposta si applica per intero;

4) per ogni unità immobiliare locata, il relativo reddito imponibile è diminuito di un importo pari:

a) al 40 per cento del reddito proporzionalmente imputabile ai primi 70 metri quadrati di superficie;

b) al 25 per cento del reddito proporzionalmente imputabile alla superficie eccedente i 70 metri quadrati e fino a 180 metri quadrati;

5) salvo quanto disposto ai numeri 3 e 4, il reddito degli immobili che alla data di entrata in vigore della presente legge fruiscono dell'esenzione dall'ILOR è ridotto di un importo pari al 10 per cento fino alla scadenza dell'esenzione stessa;

6) l'accertamento avviene da parte dei comuni in base alla dichiarazione resa dal contribuente in apposito quadro della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche e delle persone giuridiche;

7) il pagamento del tributo viene fatto con il sistema dell'autoliquidazione con versamento diretto sul conto del comune in cui l'immobile si trova.

Con lo stesso decreto con cui viene istituita l'imposta sui redditi immobiliari il Governo provvederà a:

a) limitare l'ambito dell'INVIM alle aree fabbricabili prevedendone l'applicazione anche nell'ipotesi di utilizzazione edificatoria;

b) escludere i redditi fondiari dall'ambito di applicazione dell'imposta locale sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 599.

Il Governo è altresì delegato col medesimo decreto ad approvare misure idonee a raccordare gli imponibili ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG con i nuovi criteri di determinazione dell'imponibile di cui al numero 1) del presente articolo, stabilendo particolari detrazioni ai fini dell'IRPEF per il reddito relativo agli immobili utilizzati direttamente dai proprietari come residenza principale.

ART. 28.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare uno o più decreti aventi valore di legge, nei tempi e con le modalità

fissate dall'articolo 26, per riordinare la disciplina delle imposte sul registro e la loro gestione sulla base dei seguenti criteri:

1) unificazione della gestione degli atti immobiliari concentrandoli in una unica unità operativa che assorba le competenze attualmente divise tra uffici del catasto, conservatorie delle ipoteche e uffici del registro;

2) riduzione dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria sui trasferimenti degli immobili destinati a civile abitazione nella misura del 50 per cento;

3) devoluzione ai comuni del gettito dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria sui trasferimenti immobiliari.

ART. 29.

Il Governo è delegato ad emanare un decreto avente valore di legge, nei tempi e con le modalità fissate dall'articolo 26, per riordinare l'imposta di soggiorno, assorbendola in un'imposta comunale sulle attività e sui servizi turistici basata sui seguenti criteri:

1) devoluzione del gettito esclusivamente ai comuni e agli enti locali aventi compiti istituzionali in materia di turismo, ove esistenti;

2) applicazione obbligatoria in tutti i comuni;

3) revisione delle tariffe, tenuto conto dei mutati livelli monetari e degli oneri cui i comuni devono far fronte per insediamenti di non residenti, differenziandole, con maggiorazioni per i comuni riconosciuti stazioni di soggiorno, di cura e di turismo, nonché per le altre località classificate dalle Regioni come climatiche, balneari o termali o comunque di interesse turistico, ancorché non riconosciute ai sensi del regio decreto legge 15 aprile 1926, n. 765;

4) razionalizzazione della classificazione degli alberghi, delle pensioni, delle locande e degli alloggi adibiti ad uso tem-

poraneo in genere, secondo criteri determinati su base regionale;

5) revisione della disciplina delle esenzioni e delle riduzioni al fine di ridurre radicalmente il numero e l'entità, in coerenza con i nuovi criteri dell'imposta;

6) obbligatorietà della gestione diretta da parte dei comuni del servizio di accertamento e riscossione del tributo e semplificazione delle relative procedure.

ART. 30.

Il Governo è delegato ad emanare un decreto avente valore di legge, nei tempi e con le modalità fissate dall'articolo 26, per la revisione del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639, relativo all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni, in base ai seguenti criteri:

1) ripartizione dei comuni, ai fini della classificazione di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639, nelle stesse classi di cui all'articolo 36 della presente legge, prendendo come riferimento la popolazione residente al 31 dicembre dell'anno precedente l'applicazione dell'imposta, e ridefinizione delle tariffe sulla base della nuova classificazione;

2) adeguamento delle tariffe relative ai diritti sulle pubbliche affissioni in considerazione del maggior costo della manodopera;

3) riserva esclusiva ai comuni dei servizi di accertamento e riscossione dell'imposta sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni.

ART. 31.

Le entrate extratributarie sono costituite:

a) dai proventi di pubblici servizi;

b) dalle entrate di carattere patrimoniale;

c) da ogni altra entrata e provento che non rientri tra le entrate tributarie e i trasferimenti dallo Stato e dalla regione.

ART. 32.

Le tariffe dei servizi pubblici locali devono essere regolate dai rispettivi enti secondo il principio dell'equilibrio tra costi e ricavi, salvo quanto disposto per le aziende di trasporto dal successivo articolo 33.

A tal fine le tariffe devono essere determinate mediante ripartizione del costo totale effettivo del servizio per le utenze, tenuto conto dell'entità delle prestazioni dalle stesse usufruite, e con l'inclusione nel costo di tutte le spese generali, costi fissi e comuni, e per ammortamenti ed interessi sul capitale investito.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche per i servizi pubblici locali gestiti da aziende comprensoriali o da associazioni intercomunali.

ART. 33.

Alle spese per le aziende pubbliche di trasporto degli enti locali si provvede con gli introiti del traffico e con i contributi a carico del Fondo speciale per i trasporti di cui agli articoli 39 e seguenti.

Le tariffe dei servizi di trasporto, siano essi destinati alla generalità degli utenti sia che attengano al trasporto di particolari categorie di persone, sono fissate dai comuni, singoli o associati, e dai comprensori in modo da risultare adeguate alla evoluzione dei costi di produzione, agli *standards* di erogazione del servizio, alla necessità di pervenire a livelli di efficienza per assicurare prestazioni uniformi a tutti i cittadini, sulla base dei parametri fissati dalla regione ai sensi dell'articolo 23.

ART. 34.

I canoni di concessione per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dei comuni devono essere determinati tenendo conto della redditività effettiva che ne ricava il concessionario e con espressa clausola di indicizzazione dei canoni stessi in base all'andamento dei valori monetari.

Parimenti i canoni di affitto per i beni patrimoniali disponibili devono essere determinati e aggiornati secondo il valore di mercato e l'andamento dei valori monetari, sulla base anche delle rivalutazioni di cui all'articolo 21, salvo speciale disciplina stabilita dalla legge.

Ove per fini economici, sociali o culturali di interesse generale della comunità, il consiglio comunale intenda, con deliberazione motivata, presa a maggioranza assoluta dei componenti, praticare eventuali facilitazioni, queste devono essere coperte mediante appositi stanziamenti della parte passiva del bilancio.

Entro il 31 dicembre 1980 i comuni sono tenuti ad adeguare i canoni di concessione e di affitto alle norme del presente articolo.

ART. 35.

La partecipazione dei comuni al gettito tributario nazionale avviene attraverso il Fondo nazionale per la finanza locale, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

L'ammontare di tale fondo è pari ad una percentuale del complesso delle entrate tributarie erariali iscritte nel bilancio dello Stato, fissata dal CIPE entro il 30 settembre dell'anno precedente all'esercizio cui le stesse si riferiscono.

Per il primo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge e dei decreti delegati di cui agli articoli 27, 28, 29 e 30, l'ammontare del fondo sarà fissato dal CIPE in modo che il suo importo sia pari al complesso dei trasferimenti di parte corrente erogati nell'anno precedente, ad

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

eccezione di quelli destinati al ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto, rivalutato in base all'incremento monetario del prodotto interno lordo, indicato nella relazione previsionale e programmatica, con le seguenti detrazioni e maggiorazioni:

a) detrazione del gettito preventivato per i nuovi tributi assegnati ai comuni dagli articoli 27 e 28, sulla base delle aliquote minime stabilite dalla legge;

b) maggiorazione dell'importo dell'INVIM riscosso nell'anno precedente, dedotto l'importo imputabile al gettito assicurato dall'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili.

La legge finanziaria può variare per l'anno di competenza la percentuale di cui al secondo comma, in relazione agli obiettivi di controllo del disavanzo pubblico fissato annualmente ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 468.

ART. 36.

La ripartizione tra i comuni del fondo nazionale per la finanza locale sarà effettuata in base a tre distinti parametri:

a) per il 15 per cento delle disponibilità del fondo in proporzione alla popolazione residente nei singoli comuni, risultante al 31 dicembre dell'anno precedente;

b) per il 10 per cento delle disponibilità del fondo in misura inversa alla densità della popolazione residente nei comuni non metropolitani;

c) per il 75 per cento delle disponibilità del fondo in base alla popolazione residente ponderata secondo i seguenti coefficienti:

1) comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti indice 100;

2) comuni con popolazione da 10.001 a 40.000 abitanti indice 125;

3) comuni con popolazione da 40.001 a 100.000 abitanti indice 160;

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

4) comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e non classificati come comuni metropolitani indice 200;

5) comuni metropolitani indice 250.

Ai comuni che, in base alle presenze turistiche accertate dalla regione, hanno un incremento di popolazione stagionale pari o superiore al 100 per cento e tale comunque da far superare loro in quel periodo il numero massimo dei residenti della classe superiore, viene applicato il coefficiente superiore a quello che spetterebbe loro sulla base della popolazione residente.

Per il primo quinquennio successivo all'entrata in vigore della presente legge la ripartizione del fondo secondo i criteri stabiliti nei commi precedenti si applicherà soltanto ad una quota delle disponibilità del fondo pari al 15 per cento nel primo anno, 30 per cento nel secondo, 50 per cento nel terzo, 70 per cento nel quarto anno, 90 per cento nel quinto.

Sulla restante quota la ripartizione del fondo avverrà in proporzione all'importo dei trasferimenti di parte corrente erogati dallo Stato a ciascun comune nell'anno precedente all'entrata in vigore della presente legge.

ART. 37.

Il Ministero dell'interno provvede alla erogazione del fondo nazionale per la finanza locale in rate quadrimestrali anticipate.

ART. 38.

Rilevazioni biennali sui risultati dei parametri di ripartizione e sugli altri aspetti connessi con il fondo saranno effettuati dal Ministero dell'interno, d'intesa con l'ANCI ed il concorso dell'ISTAT.

I dati relativi saranno trasmessi dal Governo al Parlamento con le eventuali proposte per le determinazioni da adottare, ivi comprese le variazioni sia dei parametri di cui all'articolo 36 che del bilancio dello Stato.

ART. 39.

Nel bilancio dello Stato è iscritto un fondo speciale per la somministrazione di contributi agli enti locali per le spese di gestione relative ai servizi di trasporto pubblico gestiti con aziende speciali.

Con tali contributi gli enti locali assicurano il pareggio fra il costo effettivo del servizio, determinato sulla base di criteri di efficienza ottimale, ed il prezzo politico al quale lo stesso, per esigenze di ordine sociale, viene prestato all'utenza.

ART. 40.

La consistenza del fondo per il primo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge sarà pari all'importo complessivo dei disavanzi specificati nelle apposite certificazioni presentate al Ministero dell'interno per i bilanci dell'anno precedente, con l'incremento percentuale indicato dal Governo in occasione della presentazione della legge finanziaria.

Con l'approvazione del bilancio pluriennale si provvederà a determinare la consistenza del fondo per l'arco triennale successivo.

ART. 41.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dei trasporti, sentite l'ANCI e la CISPEL, saranno emanate norme per la determinazione dei parametri di ripartizione del fondo con l'obiettivo del superamento, in un arco quinquennale, del criterio riferito ai disavanzi pregressi e l'introduzione di parametri obiettivi di costo a KM-utente, tenuto conto di indici relativi alle condizioni tecnologiche del servizio e a quelle ambientali.

All'erogazione del fondo in rate quadrimestrali anticipate provvederà il Ministero dell'interno.

ART. 42.

Per lo svolgimento delle funzioni delegate, le regioni devono assegnare i mezzi necessari alla copertura di tutti i relativi costi, diretti ed indiretti, attuali e derivati, informandosi all'esigenza di assicurare una gestione organica e programmata delle funzioni stesse, normativamente garantite sia per quanto attiene alle previsioni sia per quanto concerne i tempi di erogazione dei relativi finanziamenti.

ART. 43.

Sul bilancio dello Stato è iscritto un fondo nazionale per il finanziamento di programmi di investimento nei settori attinenti alle funzioni attribuite direttamente alla competenza dei comuni.

Lo Stato e le regioni provvedono inoltre con specifiche assegnazioni al finanziamento degli investimenti stabiliti con leggi di programma o d'intervento per singoli settori o scopi determinati.

ART. 44.

Il fondo di cui al primo comma dell'articolo 43 è composto da una quota predefinita, pari al 50 per cento dell'ammontare del precedente esercizio, e da una quota da stabilirsi con la legge finanziaria in relazione agli obiettivi generali della finanza pubblica e alle esigenze di sviluppo dei servizi.

Per il primo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge l'intero ammontare del fondo sarà fissato dal bilancio dello Stato.

ART. 45.

La ripartizione del fondo è effettuata dal CIPE dividendo la somma complessiva tra le regioni, con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno.

Tale ripartizione è effettuata dal CIPE entro il 30 settembre dell'anno precedente l'esercizio cui le assegnazioni si riferiscono, prendendo come riferimento l'entità del fondo indicata nel progetto di bilancio presentato dal Governo alle Camere.

Le regioni provvedono a suddividere tra i comuni, sulla base dei piani comprensoriali, le somme loro assegnate, con delibere del consiglio regionale da assumersi entro 20 giorni dalla data in cui il CIPE ha provveduto alla ripartizione di cui ai precedenti commi.

Le delibere del consiglio regionale debbono essere adottate sulla base degli obiettivi prioritari fissati dal programma regionale di sviluppo e di criteri di perequazione e riequilibrio territoriale, tenuto conto della capacità di gettito dei tributi autonomi assegnati ai singoli comuni.

Nell'adozione delle delibere di suddivisione delle quote del fondo tra i singoli comuni le regioni devono tenere altresì conto delle ulteriori assegnazioni di fondi per investimenti fatte ai comuni secondo le previsioni dei bilanci regionali.

Dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, con riferimento alle modifiche introdotte rispetto al progetto di bilancio presentato dal Governo, il CIPE provvederà ad aggiornare le cifre del fondo che devono essere assegnate alle singole regioni, sulla base dei criteri già adottati per la ripartizione del fondo stesso.

Le regioni sono a loro volta autorizzate ad apportare modifiche al piano di suddivisione tra i comuni, con delibere di variazione da approvarsi entro 30 giorni dalle decisioni del CIPE.

ART. 46.

I comuni possono ricorrere ad operazioni di mutuo per investimenti compresi i conferimenti di capitale alle aziende speciali da essi dipendenti, esclusivamente con la Cassa depositi e prestiti, fermo il limite dell'onere complessivo per interessi non superiore al 25 per cento delle entrate

derivanti da tributi propri, da proventi dei pubblici servizi e redditi patrimoniali, iscritte nel bilancio di previsione dell'esercizio in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

I comuni metropolitani possono ricorrere anche ad operazioni di mutuo con Istituti di credito speciale per i conferimenti di capitale alle aziende dipendenti e per gli investimenti nel settore dei trasporti.

Tutti i comuni possono altresì ricorrere ad operazioni creditizie a breve termine con il tesoriere per anticipazioni di cassa, nei limiti dei quattro dodicesimi delle entrate derivanti da tributi propri, da proventi dei pubblici servizi e redditi patrimoniali e dalla partecipazione al gettito tributario nazionale accertata nell'anno precedente.

Restano ferme le norme in vigore sui cespiti delegabili e le delegazioni di pagamento.

ART. 47.

I comuni sono tenuti ad effettuare il deposito dei fondi da loro comunque riscossi in conto corrente fruttifero presso la tesoreria provinciale dello Stato. Il tasso di interesse per le operazioni di cui sopra è stabilito annualmente dal Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale del credito e del risparmio.

I comuni potranno prelevare dalla Tesoreria quanto è necessario per far fronte ai loro impegni e scadenze mensili.