CAMERA DEI DEPUTATI N. 772

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SOLAROLI

Riforma della finanza locale

Presentata il 17 maggio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI !

1. *Il quadro generale e le linee di riforma.*

L'analisi, sia pure sommaria, dell'evoluzione della finanza locale di comuni e province negli anni ottanta – e dei problemi che tale evoluzione ha consegnato al presente – pone in evidenza alcuni punti nodali su cui è necessario riflettere per capire bene quali dovrebbero essere le linee portanti di una riforma in materia di finanza locale. Anzitutto una constatazione: i pagamenti correnti di comuni e province, valutati a prezzi costanti, hanno fatto registrare una crescita tra il 1980 e il 1988 pari a circa il 13 per cento, rispetto al 43 per cento dei pagamenti correnti dello Stato (valutati anch'essi in termini reali) e alla crescita di circa il 19 per cento del Prodotto interno lordo (Pil) reale. Si può pertanto affermare che comuni e province, nonostante le accresciute competenze e funzioni, nonché l'aumento dei fabbisogni delle comunità locali cui devono far fronte, non hanno rappresentato in aggregato un « buco nero » nell'ambito dei conti pubblici. Ne consegue che una riforma che sia tale, pur dovendo perseguire l'obiettivo di rendere più efficiente e più efficace la produzione e l'erogazione dei servizi locali, non può fondarsi su una restrizione delle risorse complessivamente gestite dal sistema delle autonomie locali. Una seconda constatazione riguarda la relativa erraticità dei flussi annuali delle risorse gestite da comuni e province, dovuta alle frequenti modifiche che hanno caratterizzato nel decennio trascorso le politiche seguite dal Governo nei confronti delle autonomie locali. Congiuntamente a tale evenienza, va rilevata l'estrema incertezza e la scarsa prevedibilità, per ogni

singolo ente, circa l'esatto ammontare delle risorse trasferite dallo Stato. Quest'ultimo punto è connesso al fatto che negli anni ottanta la regolazione dei rapporti intergovernativi è avvenuta annualmente mediante la decretazione d'urgenza. Ciò ha inoltre rappresentato un serio limite alla possibilità di programmazione da parte degli enti locali, incidendo indirettamente e negativamente anche sulle loro politiche di recupero di efficienza. D'altra parte il permanere, in linea generale, di una situazione di forte dipendenza degli enti locali dal centro, in relazione sia alle fonti di provvista finanziaria sia al complesso di vincoli che grava su molteplici aspetti della loro attività (accesso al credito, assunzione di personale, politiche tariffarie, eccetera), ha prodotto da un lato una accentuata tensione tra le amministrazioni locali e quella centrale per l'attribuzione annuale delle risorse, dall'altro, in diversi enti locali, ha favorito un atteggiamento di irresponsabilità finanziaria e politica, rendendo possibile schermare dietro la critica alla politica dello Stato centrale le obiettive inefficienze amministrative e gestionali. Rimuovere i meccanismi che hanno prodotto le condizioni negative descritte significa porsi l'obiettivo di restituire ai comuni e alle province un maggior grado di autonomia decisionale circa la determinazione dei vincoli di bilancio e l'allocazione delle risorse, correlato ad un maggior grado di responsabilità sul versante della raccolta dei mezzi finanziari, ovvero ad una più impegnativa responsabilità politica nei confronti degli amministrati. Ne consegue che le linee guida della riforma debbano essere individuate nelle seguenti:

a) restituzione di una significativa autonomia impositiva a comuni e province;

b) definizione di regole certe di riparto e di crescita dei trasferimenti erariali;

c) deregolamentazione dei vincoli centralistici in materia di accesso al credito, di assunzioni di personale, di politiche tariffarie.

Su queste linee è possibile restituire agli enti locali quell'autonomia finanziaria e gestionale che costituisce uno dei presupposti più rilevanti della loro autonomia politica. Infine, una terza constatazione concerne il sensibile riallineamento dei trasferimenti correnti *pro capite* avvenuto nel corso degli anni ottanta tra i diversi enti locali. Questo fenomeno è il risultato della modifica nei criteri di riparto (dalla « spesa storica » ai « parametri obiettivi ») intervenuta mediante i cosiddetti « fondi perequativi ». Nonostante le critiche che pur possono essere rivolte alle tecniche adottate per individuare i parametri obiettivi (finora, peraltro, limitati sostanzialmente alla variabile demografica), è tuttavia indubbia la significativa attenuazione delle sperequazioni, nelle risorse trasferite e in relazione ai fabbisogni medi degli enti, rispetto a quelle esistenti alla fine degli anni settanta. Ciò costituisce una opportunità rilevante sia in quanto rende più agevole il passaggio ad un sistema della finanza locale caratterizzato da una significativa autonomia impositiva che implica, in assenza degli specifici e necessari interventi perequativi sulle basi di prelievo, un accentuarsi delle differenze nelle dotazioni di risorse *pro capite*, sia in quanto può consentire un'accelerazione verso un sistema di riparto dei trasferimenti prevalentemente ancorato a parametri obiettivi, coerentemente con l'ampliamento dell'autonomia impositiva.

2. *Le critiche alla proposta del Governo.*

Sulla base di quanto sopra discusso, le critiche da formulare alla proposta del Governo presentata nella X legislatura riguardano sia l'impostazione generale che il merito di alcune soluzioni adottate.

Il disegno di legge atto Senato n. 1895, presentato dal Governo il 30 settembre del 1989, non configura una riforma organica della finanza locale, in quanto tratta unicamente gli aspetti legati alle entrate tributarie dei comuni, senza alcun riguardo ai trasferimenti dello Stato e agli altri

aspetti conseguenti alla restituzione di una più ampia autonomia impositiva. Rispetto all'originario disegno di legge il Governo e la maggioranza hanno modificato l'impostazione iniziale nell'ambito della discussione avvenuta al Senato; tuttavia le proposte così modificate rispondono soltanto parzialmente agli indirizzi generali, precedentemente accennati, che dovrebbero presiedere alla riforma della finanza locale. Un aspetto rivelatore della non volontà di perseguire una reale svolta verso una maggiore autonomia politica e finanziaria degli enti locali sta nel fatto che pur introducendo nuove imposte (ICI e ISCOM) e riordinando i tributi esistenti, nulla si afferma in relazione alla attuale legislazione vincolistica in materia di assunzioni di personale, di accesso al credito, di politiche tariffarie. Questi vincoli, coerenti con un sistema di finanza sostanzialmente derivata, divengono, ove si continui a mantenerli in presenza di una ampia autonomia impositiva, espressione di un ingiustificabile centralismo statale contrario alla libertà decisionale delle comunità locali. Tale sintomo è rinvenibile in molti altri aspetti, come, per esempio, nella scarsa attenzione prestata alla variabilità nel tempo delle basi imponibili delle nuove imposte locali, che implica il non tener conto di forzare gli enti locali, dopo quattro o cinque anni, a dover provvedere obbligatoriamente ad innalzamenti delle aliquote soltanto per ricavare le stesse risorse reali degli anni precedenti; o anche, per esempio, nel permanere di forti elementi discrezionali riguardo alla decisione sulla regola di crescita da applicare ai trasferimenti correnti (il tasso di incremento è compreso tra due misure assai diverse e per di più previsive del Governo quali il tasso di inflazione « programmato » e il tasso di crescita previsto del Pil nominale) che implica una svalutazione dell'autonomia finanziaria di comuni e province.

È dunque la sottesa filosofia di contenimento dell'autonomia politica degli enti locali, e quindi la corrispondente volontà di accentramento delle decisioni concernenti aspetti qualificanti della vita delle comunità locali, che ha ispirato il Governo e la maggioranza che lo sostiene. La linea su cui occorre muoversi, al contrario, deve essere coerentemente tesa alla valorizzazione dell'autonomia decisionale, politica e finanziaria delle autonomie locali e ciò non per bandiera ideologica, ma perché il quadro dei problemi inizialmente accennato può trovare una soluzione accettabile solo percorrendo questa via, perché lo stesso recupero di efficienza e di efficacia delle amministrazioni locali può avvenire solo ponendo le stesse ad un livello di responsabilità più impegnativo sul fronte della decisione circa il proprio vincolo di bilancio rispetto ai bisogni e alle domande della cittadinanza amministrata. Oltre a queste critiche alla impostazione generale del Governo e della maggioranza, possono formularsi ulteriori e specifiche critiche nel merito delle proposte formulate.

Per quanto concerne l'imposta comunale sugli immobili (ICI) proposta dal Governo, è da considerare in modo positivo la sua introduzione nel nostro ordinamento, ma nondimeno le sue caratteristiche tecniche non sembrano soddisfacenti. I punti criticabili, relativi tra l'altro ad aspetti che pur sono stati oggetto di modifica al Senato rispetto a quanto originariamente previsto dal disegno di legge atto Senato n. 1895, sono in sintesi i seguenti:

a) non è specificato il modo in cui il valore della base imponibile, desunto dagli estimi catastali attualmente rettificati, possa seguire dinamicamente, almeno in approssimazione, il corso dei prezzi di mercato degli immobili; non specificare ciò rende poco giustificabile l'abolizione dell'INVIM, si creerebbero infatti vantaggi fiscali ingiustificati riguardo alla tassazione delle plusvalenze patrimoniali ove i valori « fiscali » degli immobili non seguissero nel tempo i corrispondenti valori di mercato; infine, se i valori delle basi imponibili non riflettono dinamicamente quelli di mercato si attenua anche la dinamicità del gettito dell'imposta e, conse-

guentemente, rischia di attenuarsi nel tempo il significato sostanziale dell'autonomia impositiva;

b) non sembrano adeguate le agevolazioni concesse ai proprietari delle abitazioni principali; infatti da un lato la riduzione del 20 per cento dell'imponibile favorisce indebitamente le abitazioni di maggior valore; dall'altro la detrazione di imposta fissa, che pure è prevista, risulta sia di importo insufficiente (120.000 lire), sia, nella formulazione discussa al Senato, di difficile applicazione. Infatti, la detrazione sarebbe « fino alla concorrenza dell'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche relativa al reddito dell'unità immobiliare » in questione; poiché l'aliquota ai fini dell'IRPEF è applicata sull'insieme dei redditi del contribuente, appare una complicazione notevole dover determinare la misura in cui il reddito del fabbricato in questione concorre alla formazione dell'imposta sul reddito complessivo e, conseguentemente, l'ammontare esatto dell'imposta lorda « sul reddito delle persone fisiche relativa al reddito dell'unità immobiliare »;

c) è ingiustificato sotto tutti i punti di vista il non assoggettamento all'ICI dei terreni diversi dalle aree edificabili (queste ultime invece soggette all'imposta); questa omissione testimonia la non volontà di procedere effettivamente e coerentemente lungo la via dell'imposizione dei patrimoni e dell'estensione delle basi imponibili. Quest'ultimo punto, come anche la riduzione del 20 per cento dell'imponibile per le abitazioni principali, ha come effetto quello di erodere la base imponibile a danno del gettito percepibile dagli enti locali; in altri termini l'effetto è quello di ridurre il grado di autonomia impositiva degli enti locali.

Il Governo ha proposto inoltre l'introduzione dell'imposta per i servizi comunali (ISCOM) che, con gli emendamenti proposti successivamente, è divenuta un'imposta sostitutiva dell'ICIAP e di altre imposte locali minori pagate dalle imprese. Il punto di critica fondamentale riguarda la determinazione della base imponibile dell'imposta. Non esiste alcun motivo logico per includere nuovamente (come per l'ICIAP) il criterio dell'ampiezza della superficie dei locali (pur se corretto da imprecisati « indici di capacità contributiva oggettivamente prefissati ») quale elemento discriminatorio circa la misura dell'imposta dovuta, soprattutto se si tien conto che questa imposta dovrebbe esser connessa « ai servizi resi dal comune in relazione agli insediamenti produttivi ». Al riguardo sarebbe più corretto stabilire criteri di controprestazione obiettivi, date le ragioni che sono addotte per giustificare l'imposta, oppure, per approssimazione delle stesse, sarebbe meglio riferirsi unicamente al reddito prodotto che, tra l'altro, consente di discriminare logicamente con maggior rigore in termini di capacità contributiva. Inoltre, il riferimento alla superficie dei locali, in presenza dell'ICI, sembra determinare sugli immobili utilizzati per attività economiche un regime di doppia imposizione patrimoniale assolutamente inaccettabile. Infine, si deve aver consapevolezza che il gettito di un'imposta avente più o meno le stesse caratteristiche dell'ICIAP risulta scarsamente elastico ai prezzi e ciò ha l'effetto di erodere l'autonomia impositiva dei comuni, che si troverebbero costretti nel breve-medio periodo ad applicare la misura massima consentita per ottenere lo stesso ammontare di risorse in termini reali. Riguardo infine ai trasferimenti erariali, oltre a ribadire quanto già affermato circa la pervicace logica centralista che ha ispirato la posizione del Governo, va segnalato in modo critico che:

a) la « regola » di crescita prevista dal Governo per i trasferimenti correnti non fornisce alcuna indicazione univoca, lasciando di fatto aperta la porta alla « contrattazione » annuale, che è stata uno degli aspetti più deteriori dell'esperienza condotta nel decennio scorso; né d'altra parte è prevista alcuna clausola di salvaguardia ove i tassi di crescita effettivi delle grandezze di riferimento si discostino da quelli previsti: con il sistema

prospettato, in effetti, è addirittura possibile che gli enti locali ricevano risorse erariali tali da non coprire nemmeno l'effettiva perdita di potere d'acquisto;

b) il rinvio ad anni successivi di parte dei trasferimenti correnti attribuiti nell'anno della riforma non è giustificabile, in quanto non rappresenta altro che una limitazione di cassa alle spese degli enti locali avente, peraltro, effetti negativi proprio per quegli enti che introitano di meno dalle nuove imposte a causa di valori delle basi imponibili *pro capite* inferiori a quelli medi;

c) la previsione di una decurtazione, che affluisce al fondo perequativo delle basi imponibili, non superiore al 20 per cento del trasferimento ordinario per gli enti che hanno « un gettito complessivo *pro capite* superiore al doppio dei valori medi nazionali della fascia demografica di appartenenza », è contraddittoria con l'*autonomia impositiva*, *non fosse altro* che per l'implicita disincentivazione allo sforzo fiscale che tale norma provocherebbe.

3. *Illustrazione della proposta di legge.*

Conviene dapprima illustrare esplicitamente e sinteticamente gli obiettivi e i vincoli da noi assunti per la riforma della *finanza locale*. La *manovra ipotizzata* persegue i seguenti obiettivi:

restituzione di una rilevante autonomia impositiva ai comuni, tesa a garantire un'effettiva autonomia nelle scelte politiche e ad ampliare i margini delle scelte allocative degli enti medesimi; gli enti potranno così determinare, almeno in parte, il proprio vincolo di bilancio e di questo risponderanno ai cittadini-utenti;

rimozione degli attuali vincoli in materia di accesso al credito, di copertura tariffaria e di assunzione del personale, nella logica della restituzione della libertà di scelta alle comunità locali;

determinazione dell'ammontare dei trasferimenti erariali al netto dei maggiori gettiti dovuti alla restituzione di autonomia impositiva;

stabilizzazione dei trasferimenti erariali in base ad una regola di crescita certa e univoca.

I vincoli assunti nell'ambito della manovra sono i seguenti:

garanzia per ogni singolo comune di non subire una perdita di risorse rispetto all'anno precedente la riforma;

contenere il possibile aumento della pressione tributaria connesso all'introduzione di nuove imposte locali e non peggiorare la già insoddisfacente distribuzione del carico fiscale;

garanzia per lo Stato di non subire dalla manovra contraccolpi negativi sul proprio bilancio, anche tenendo conto del fatto che un eventuale aumento della pressione tributaria riduce i gradi di libertà *delle politiche tributarie finalizzate* alla riduzione del *deficit*.

Gli strumenti tesi al perseguimento degli obiettivi e al rispetto dei vincoli citati sono sinteticamente i seguenti:

a) introduzione di un'imposta locale (comunale) sul patrimonio immobiliare (ILPI) – fabbricati e terreni, inclusi quelli agricoli – commisurata al valore di mercato degli stessi con detrazione minima di imposta pari a 300.000 lire per la « prima casa » e con aliquota minima del 3 per mille (l'aliquota massima è pari al 5 per mille);

b) introduzione di un'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche (ILORLAE), indeducibile ai fini IRPEF e IRPEG, con aliquota minima del 2 per mille (aliquota massima del 4 per mille);

c) soppressione dell'ILOR su fabbricati e terreni, dell'INVIM, dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunale per l'apertura e l'esercizio degli insediamenti produttivi;

d) determinazione dell'ammontare dei trasferimenti correnti dei comuni

sulla base di quelli attribuiti nel 1993 – incrementati annualmente del tasso di crescita della spesa dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali, diminuiti della differenza tra nuove imposte locali e imposte locali soppresse (ILPI + ILORLAE – INVIM – ICIAP); per i comuni, inoltre, sono aggiunte le somme destinate nell'anno precedente ai nuovi investimenti (la ragione di ciò è implicita nella lettera *g)*); per le province e le comunità montane la determinazione dei trasferimenti avviene seguendo lo stesso principio logico, tranne per il fatto che non si effettua la manovra sui contributi per investimenti;

e) distribuzione, ma solo nel primo anno, dei trasferimenti specificamente destinati a ridurre le sperequazioni tra i comuni derivanti dalle diverse basi imponibili, in modo tale da garantire a tutti i comuni almeno le stesse entrate dell'anno precedente (clausola di salvaguardia);

f) definizione univoca della regola di crescita dei trasferimenti erariali; l'aumento annuale di questi ultimi è pari al tasso di incremento della spesa totale iscritta nel bilancio dello Stato al netto dei trasferimenti agli enti locali medesimi; in altri termini i trasferimenti debbono aumentare in misura tale da mantenere costante la loro quota sul totale della spesa dello Stato (al netto dei trasferimenti medesimi);

g) abolizione, per i comuni, del contributo statale alle rate di ammortamento relativamente ai mutui che finanzieranno i nuovi investimenti; il costo di questi ultimi sarà perciò a carico dei comuni medesimi; gli attuali trasferimenti per investimenti rimarranno fino ad estinzione dei mutui pregressi;

h) indicazione di ulteriori norme tese a concedere maggiore autonomia di scelta in materia di accesso al credito, di assunzioni di personale, di tariffe;

i) costituzione dell'Istituto di garanzia intercomunale, col compito di provvedere al risanamento di eventuali dissesti degli enti locali;

l) determinazione, per il 1993, dell'ammontare di risorse statali destinate agli enti locali; esse dovranno essere pari, in termini reali, a quelle del 1992.

Prima di passare all'analisi in dettaglio della proposta, è opportuno indicare, seppur brevemente, entro quali coordinate di politica fiscale si muove l'introduzione delle due nuove imposte citate e in particolare dell'ILPI. Le linee essenziali, che qui richiamiamo, riguardano l'estensione delle basi imponibili delle imposte sul reddito in direzione di una loro onnicomprensività e la contestuale riduzione delle aliquote, nonché la completa abolizione, in prospettiva, dell'ILOR e l'introduzione di una imposta patrimoniale sugli immobili, sul patrimonio netto delle società, e sugli altri beni capitali.

L'introduzione dell'ILPI è dunque un elemento di una strategia organica e coerente. Non vi è dubbio, tuttavia, che la rivalutazione degli estimi catastali a fini IRPEF e l'introduzione dell'ILPI pongono un problema di « impatto » non trascurabile relativamente all'imposizione gravante sulle abitazioni.

Di questo problema si tiene conto nella nostra proposta, che infatti prevede meccanismi di detrazioni d'imposta per le « prime case ». Occorre però sottolineare due aspetti: da un lato, l'obiettivo della proposta di legge è quello di provvedere ad un assetto stabile e definitivo della finanza locale imperniato sull'autonomia impositiva, per cui ulteriori esenzioni e detrazioni, diminuendo il gettito disponibile per gli enti locali, mettono in discussione l'impianto stesso della riforma; dall'altro è necessario tener presente che l'aggravio di imposte sulle abitazioni principali non deriva tanto dalla manovra prevista, bensì dalla contestuale rivalutazione degli estimi catastali a fini IRPEF. È allora in sede di imposta sul reddito delle persone fisiche che il necessario incremento di base imponibile relativo agli immobili dovrà essere compensato da una generale riduzione delle aliquote in modo che la fine del trattamento privilegiato dei redditi dei fabbricati (e dei terreni) non

si traduca in una penalizzazione dei contribuenti con minori redditi o in una semplice occasione per lo Stato di ottenere un gettito più elevato: l'allargamento delle basi imponibili ha infatti nella nostra visione essenzialmente una finalità di perequazione. Di seguito si illustra in modo più approfondito il contenuto dei 21 articoli che compongono la proposta di legge.

L'articolo 1 contiene la delega al Governo per emanare decreti legislativi secondo le indicazioni contenute nei successivi articoli da 2 a 15.

L'articolo 2 riguarda l'istituzione dell'ILPI, la cui titolarità (comma 2) è attribuita al comune e che è dovuta dai proprietari degli immobili (comma 3). I commi 4 e 5 stabiliscono la procedura per la determinazione del valore degli immobili. In particolare, si prevede che ogni due anni il Ministro delle finanze emani un decreto in cui vengono fissati i valori per unità di misura degli immobili, relativamente a ciascun comune, determinati avendo riguardo alle compravendite immobiliari, alle informazioni rese dai comuni, alle informazioni risultanti da questionari inviati agli intermediari del settore e ai valori posti a base per la determinazione delle tariffe d'estimo recentemente rettificate; per i fabbricati sono previsti ulteriori parametri di differenziazione (destinazione d'uso, ubicazione, superfici scoperte) e coefficienti percentuali di adeguamento dei valori (livelli di piano, dimensione complessiva del fabbricato, categoria catastale e simili). Il metodo indicato ha il pregio di consentire l'adeguamento entro un periodo rigidamente stabilito (due anni) della valutazione degli immobili in relazione agli andamenti del mercato; ciò, oltre ad evitare iniquità, consente anche di fornire agli enti locali una imposta la cui base imponibile, e di conseguenza il gettito, non risulti statica nel tempo.

L'aliquota è fissata dal comune tra il 3 e il 5 per mille (comma 6). Sono previste alcune esenzioni (comma 8) ed è previsto che l'accertamento e la riscossione (mediante delega all'azienda di credito) sia a carico del comune (comma 9). Per quanto riguarda le sanzioni, esse debbono essere deliberate dal comune in misura tuttavia non inferiore ai livelli minimi decisi dalla legge (comma 10). L'introduzione dell'ILPI implica necessariamente il riordino delle attuali imposte che gravano sugli immobili; al riguardo si prevede l'abolizione dell'ILOR sui fabbricati e sui terreni (comma 12), la modifica dell'imposta di registro relativamente agli immobili (comma 15), l'adeguamento delle imposte ipotecarie e catastali (comma 16), l'abolizione dell'INVIM (comma 17). Nel comma 13 è inoltre data facoltà al contribuente di dedurre dal valore degli immobili l'importo corrispondente alla quota capitale del debito ipotecario residuo. Infine, nel comma 14, è prevista una detrazione in somma fissa relativamente all'ILPI per i proprietari di case adibite ad abitazione principale pari a 300.000 lire; tale detrazione dovrà essere fatta valere in sede di dichiarazione IRPEF per i contribuenti che ad essa sono tenuti, e in caso contrario in sede di dichiarazione ILPI; in ogni caso la detrazione suddetta non potrà essere superiore all'imposta effettivamente versata ai fini ILPI.

L'imposta versata può infatti differire da quella dovuta in quanto, per tener conto di specifiche realtà locali, è data facoltà ai comuni di deliberare un incremento della detrazione suddetta che sarà tuttavia calcolato in sede di dichiarazione ILPI. Questa procedura, apparentemente complessa, consente: di offrire una agevolazione generale abbastanza consistente sulle « prime case » senza incidere peraltro sul gettito dell'ILPI; di recuperare la perdita di gettito per l'erario con la prevista diminuzione dei trasferimenti; di consentire ai comuni di far fronte a specifiche esigenze locali concernenti i problemi della « prima casa », subendone però un costo in termini di minor gettito.

L'articolo 3 riguarda l'istituzione dell'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche (ILORLAE) e la contestuale soppressione dell'ICIAP e delle tasse sulle concessioni comunali per l'apertura e l'esercizio degli insediamenti produttivi (comma 1). La giustificazione dell'imposta risiede nel contributo che i soggetti esercenti le attività economiche debbono for-

nire agli enti locali a fronte delle esternalità negative che producono le attività medesime (per esempio congestionamento) e dei conseguenti costi di gestione del territorio che gli enti debbono affrontare. È evidente che la misurazione di quelle esternalità, nonché dei costi aggiuntivi sopportati dagli enti locali, è empiricamente difficile. Un'approssimazione è rappresentata dalla commisurazione dell'imposta al reddito lordo prodotto e distribuito ai soggetti che esercitano le attività economiche. In tal modo, peraltro, si ha il vantaggio di discriminare l'imposta in relazione anche alla capacità contributiva dei soggetti. Le caratteristiche dell'imposta sono tali da renderla simile ad un prelievo sul valore aggiunto (consumo più investimenti) calcolato « base da base » anziché « imposta da imposta » (come invece per l'IVA) senza esenzioni e con aliquota proporzionale. Col metodo « base da base » l'impresa calcola il suo valore aggiunto (consumo più investimenti) sottraendo al fatturato di vendita l'ammontare degli acquisti di beni intermedi ad esclusione di quelli ammortizzabili. Naturalmente, in questo caso, per mantenere il principio della tassazione secondo il Paese di destinazione, è necessario esentare le esportazioni e consentire la detrazione di acquisti solo se effettuati da altre imprese soggetti passivi di imposta IVA in Italia. In particolare si prevede (comma 3) che ciascun contribuente sommi alle vendite imponibili ai fini IVA le operazioni esenti diverse da quelle su titoli e le operazioni non imponibili diverse dalle esportazioni, e sottragga, corrispondentemente, gli acquisti imponibili, ad esclusione dei beni ammortizzabili, gli acquisti esenti diversi dalle operazioni su titoli e gli acquisti per cui attualmente non è ammessa la detrazione di imposta. Problemi particolari si pongono per le imprese del settore finanziario. Nel caso delle banche, ad esempio, sono note le difficoltà connesse con l'eventuale applicazione di un'imposta sul valore aggiunto e derivanti dalle modalità con cui si forma il conto economico di tali imprese. In breve, mentre la nozione economica di valore aggiunto di una impresa di trasformazione include gli interessi passivi ed esclude quelli attivi, nel caso delle banche il problema si presenta rovesciato, in quanto il conto economico delle banche, cioè la copertura dei loro costi e dei loro profitti, vede quale principale voce d'entrata gli interessi attivi sui prestiti, e quale principale voce d'uscita gli interessi passivi sui depositi. La base imponibile per queste imprese andrebbe quindi determinata secondo un metodo diverso da quello generale. In particolare, per le banche e per le imprese finanziarie, alle vendite imponibili IVA si dovrebbero sommare gli interessi percepiti sui crediti e sui titoli, e si dovrebbero detrarre, oltre agli acquisti imponibili IVA, anche gli interessi sui depositi e gli altri debiti. Per le compagnie di assicurazione, alle vendite imponibili IVA si dovrebbero aggiungere i premi e gli interessi sui titoli e sugli altri crediti, e si dovrebbero detrarre, oltre agli acquisti imponibili IVA, gli indennizzi e gli interessi sui debiti. Ai fini pratici il problema viene risolto nel comma 3, che prevede di aggiungere all'ammontare delle vendite imponibili, il valore delle operazioni esenti di cui all'articolo 10, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, escluse quelle di cui al n. 4) del medesimo primo comma. Riguardo quindi alla determinazione della base imponibile non v'è la necessità di alcuna contabilità aggiuntiva, in quanto si fa riferimento a quella vigente per l'IVA, né sussistono complessità di calcolo (commi 2 e 4).

Va ricordato inoltre che l'ILORLAE non è altro che una estensione dell'imposta sul valore aggiunto destinato ai consumi interni che, secondo le nostre proposte, dovrebbe assicurare la fiscalizzazione dei contributi sanitari, garantendo l'autonomia impositiva delle regioni per quanto riguarda il loro compito di intervento fondamentale. Esiste quindi piena coerenza tra le varie proposte avanzate negli ultimi anni.

Ai comuni è data facoltà di deliberare una aliquota unica compresa tra il 2 e il 4 per mille (comma 6); l'imposta è dovuta al comune nel cui territorio sono situati i

locali dove è esercitata l'attività economica ed è calcolata applicando l'aliquota deliberata dal comune alla base imponibile determinata nel modo anzidetto (comma 5). Se l'attività è svolta mediante stabilimenti o sedi ubicate in comuni diversi sorge il problema di ripartire la base imponibile, che è unitaria per l'impresa, in misura proporzionale tra i diversi ambiti territoriali in cui è svolta l'attività. Ciò risulta coerente sia con la giustificazione economica dell'imposta, sia con la necessità di non concentrare il gettito dell'imposta nei comuni ove hanno sede legale le imprese. Il criterio prescelto mediante cui effettuare la suddetta ripartizione è quello della superficie in metri quadrati dei locali comunque utilizzati per l'esercizio dell'attività nell'ambito territoriale di ciascun comune (comma 5). Tale criterio, per quanto imperfetto, si giustifica in quanto offre concretamente la possibilità di effettuare controlli efficaci anche da parte del comune. Nel testo della proposta di legge sono inoltre descritte in dettaglio le procedure relative alla riscossione, alla dichiarazione e all'accertamento (commi 7, 8, 9 e 10).

L'articolo 4 prevede un'addizionale sull'ILORLAE (ADDILORLAE) a favore delle province, in misura, deliberata dalle province stesse, compresa tra lo 0,2 e lo 0,4 per mille.

L'articolo 5 concerne la trasformazione dell'attuale tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani in tariffa. Tale tariffa, applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali, dovrà essere commisurata in base a parametri, autonomamente deliberati dal comune, che tengano conto dell'effettiva produzione di rifiuti. Il motivo che giustifica la suddetta trasformazione consiste nell'opportunità, in presenza di un'ampia autonomia impositiva, che i comuni definiscano autonomamente le proprie politiche di copertura dei costi di gestione dei servizi da loro resi.

Gli articoli 6, 7, 8 e 9 riguardano il riordino dei tributi locali vigenti, in particolare dell'imposta comunale sulla pubblicità e delle tasse per l'occupazione di spazi e aree pubbliche. In questo caso non vi sono rilevanti novità rispetto al disegno di legge atto Senato n. 1895 del Governo, tranne per il fatto di prevedere l'istituzione della tassa per le occupazioni permanenti di aree pubbliche con automezzi e simili (articolo 7, comma 1, lettera *f)*).

L'articolo 10 restituisce direttamente ai comuni il gettito dell'addizionale sull'imposta di consumo di energia elettrica per le potenze superiori ai 200 Kw che, a partire dal 1989, è stato trattenuto dallo Stato e distribuito in base ai parametri obiettivi del fondo perequativo.

L'articolo 11 abroga le disposizioni vigenti in relazione all'obbligo di copertura dei costi dei servizi in base a tariffa; dovranno essere i comuni ad indicare qual è la quota dei costi di gestione che intendono coprire con le tariffe, coerentemente a quanto già affermato sull'ampliamento della sfera decisionale degli enti locali.

L'articolo 12 stabilisce alcuni criteri e princìpi in merito alla circolazione dei dati e delle informazioni, a fini di controllo, tra Ministero delle finanze e comuni. Inoltre è previsto l'obbligo per questi ultimi di istituire, entro il 1993, appositi uffici tributari al fine della gestione delle imposte e tasse deliberate dal consiglio comunale.

I successivi articoli 13, 14 e 15 riguardano i trasferimenti erariali agli enti locali, e cioè rispettivamente, ai comuni, alle province e alle comunità montane.

Per i comuni (articolo 13) si prevedono tre tipologie di trasferimenti: trasferimenti ordinari storici, trasferimenti ordinari parametrali, trasferimenti perequativi delle basi imponibili (comma 1).

L'ammontare dei trasferimenti ordinari storici (comma 2) è pari a:

+ *Trasferimenti ordinari e ricorrenti* 1991 per il tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali;

+ INVIM 1993;

+ *ICIAP*;

+ ILPI 1994 (stima dell'imposta patrimoniale);

– ILORLAE 1994 (stima dell'imposta sul reddito delle attività produttive);

– Addizionale sull'imposta di consumo per energia elettrica e relativa a potenze inferiori i 200 Kw (ADDENEL);

= Totale (A) × 0,8;

= Ammontare trasferimenti ordinari storici.

L'ammontare dei trasferimenti ordinari parametrali (comma 3) è pari a:

+ Trasferimenti perequativi 1993, comprensivi di quelli derivanti dall'ADDENEL;

+ Somma destinata nel 1993 all'ammortamento dei mutui contratti nel 1992;

= Totale per il tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali;

+ Somma dei contributi per le rate di ammortamento relativi ai mutui estinti nel 1993;

= Ammontare trasferimenti ordinari parametrali.

L'ammontare dei trasferimenti perequativi delle basi imponibili (comma 4) è pari a:

+ Totale (A) × 0,2 e può essere incrementato di ulteriori 1.000 miliardi.

Per le province (articolo 14) si prevedono due tipologie di trasferimento: trasferimenti ordinari storici e trasferimenti ordinari parametrali (comma 1).

L'ammontare dei trasferimenti ordinari storici (comma 2) è pari a:

+ Trasferimenti ordinari 1993 per il tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali;

– ADDENEL (> 200 Kw);

– ADDILORLAE;

= Trasferimenti ordinari storici.

L'ammontare dei trasferimenti ordinari parametrali (comma 3) è pari a:

+ Trasferimenti perequativi 1993, comprensivi di quelli derivanti dall'ADDENEL, per il tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali.

Per le comunità montane (articolo 15) si istituisce un fondo unico pari a tutti i trasferimenti correnti del 1993 incrementati del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali (commi 1 e 2).

I trasferimenti ordinari storici di comuni e province dovranno ripartirsi fra i singoli enti nella stessa proporzione dei trasferimenti ordinari del 1993 (articolo 13, comma 5, e articolo 14, comma 4).

I trasferimenti ordinari parametrali di comuni e province saranno attribuiti (articolo 13, comma 6, e articolo 14, comma 5) per una parte nella stessa proporzione dei trasferimenti perequativi del 1993, per un'altra in relazione a parametri obiettivi concernenti il fabbisogno « normale » di spesa dei servizi indispensabili; per le province sarà distribuito anche in funzione delle differenze di base imponibile riscontrabili per l'ADDILORLAE.

Il fondo perequativo delle basi imponibili (articolo 13, comma 7) dei comuni sarà distribuito nel 1994 per pareggiare l'eventuale differenza riscontrabile tra le risorse del 1993 (Trasferimenti correnti + INVIM + ICIAP) e quelle del 1994 (Trasferimenti ordinari storici e parametrali + ILPI + ILORLAE + ADDENEL), con ILPI e ILORLAE calcolate all'aliquota minima. Nel 1995 il fondo dovrà essere distribuito in relazione alle differenze delle basi imponibili effettive. Il fondo unico delle comunità montane è ripartito in base a quote di fabbisogno minimo e in relazione alla popolazione montana (articolo 15, comma 3).

Per quanto concerne la regola di crescita dei trasferimenti si prevede:

1) i trasferimenti ordinari storici e parametrali, nonché il fondo unico per le

comunità montane, aumentano in misura pari al tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali, ovvero la loro quota rispetto alle spese totali dello Stato deve rimanere uguale a quella del 1994; l'incremento è tuttavia ripartito per il 70 per cento ai trasferimenti parametrali e per il 30 per cento a quelli storici (articolo 13, comma 8, articolo 14, comma 6, e articolo 15, comma 2);

2) è previsto in via sperimentale che a decorrere dal 1995 il 50 per cento dell'incremento attribuito ai trasferimenti parametrali sia ripartito su base regionale con parametri obiettivi e all'interno di ciascuna regione in base a criteri stabiliti da una apposita conferenza degli enti locali (articolo 13, comma 6);

3) i trasferimenti perequativi delle basi imponibili ai comuni aumentano in misura pari al tasso di crescita di cui sopra; inoltre a decorrere dal 1995 i comuni contribuiscono in misura pari al 4 per cento del gettito, valutato alle aliquote minime per l'ILPI e per l'ILORLAE;

4) sono previste forme di conguaglio ove il tasso di crescita effettivo si discosti da quello previsto. Infine, per quanto riguarda i comuni non vi sarà più il contributo dello Stato per i nuovi mutui; l'attuale fondo per gli investimenti permane fino all'estinzione di tutti i mutui pregressi (articolo 13, comma 9); coerentemente a ciò nel comma 10 è prevista l'abrogazione di alcune norme che limitano l'accesso al credito da parte degli enti locali. Per province e comunità montane viene stabilito che l'ammontare annuo dei contributi per i nuovi mutui non può essere inferiore a quello relativo ai mutui contratti nel 1992 e in ammortamento dal 1993 incrementato in ciascun anno del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali (articolo 14, comma 7, e articolo 15, comma 4).

L'articolo 16 ha un'importanza cruciale in quanto offre una base chiara e ragionevole per affrontare con serietà il 1993, anno in cui comuni, province e amministrazioni centrali dello Stato debbono lavorare alla predisposizione di quei fatti normativi e organizzativi necessari per un buon avvio della riforma prevista nel 1992. Nel 1993, pertanto, il sistema vigente deve rimanere « congelato ». A questo scopo si prevede che i trasferimenti ordinari e perequativi conservino il loro valore reale rispetto al 1992 e quindi che siano incrementati del tasso di crescita effettivo dell'inflazione. Per il resto si prevede l'invarianza dell'attuale normativa.

L'articolo 17 prevede la delega al Governo per l'emanazione di norme volte alla costituzione dell'Istituto di garanzia intercomunale (IGI) che ha per finalità la convalidazione dei piani di risanamento, nonché l'attuazione di interventi finanziari di sostegno a favore di quegli enti locali che si trovino in condizione di dissesto finanziario. La costituzione di questo istituto rappresenta, in qualche misura, uno strumento di autoregolamentazione finanziaria da parte del sistema delle autonomie locali. La sua necessità è posta proprio dall'ampliamento della sfera di autonomia decisionale degli enti locali, il cui rischio può manifestarsi ove il comportamento degli enti non sia pienamente responsabile. Se il costo potenziale di questi rischi fosse solo a carico dello Stato, è evidente che vi sarebbero maggiori resistenze ad accettare l'autonomia decisionale dell'ente locale e troverebbero alimento le tesi volte a mantenere gli attuali vincoli gestionali. Per rafforzare il principio dell'ampliamento dell'autonomia decisionale è dunque opportuno e coerente che gli eventuali costi derivanti dal risanamento di enti dissestati siano sostenuti dal sistema delle autonomie locali nel suo complesso. L'IGI, che si configura come un ente pubblico economico, è previsto che sia gestito da un consiglio di amministrazione composto da sette membri, di cui cinque, tra cui il presidente, nominati dalle associazioni più rappresentative degli enti locali (ANCI, UPI e UNCEM). Il capitale iniziale è fornito da un contributo obbligatorio pari a lire 8.000 *pro capite*, 800 lire *pro capite* e 80 lire *pro capite* versato rispettivamente da comuni, province e comunità montane (l'ammontare

complessivo del capitale iniziale dovrebbe superare di poco i 500 miliardi di lire). L'IGI, previa verifica dello stato di dissesto finanziario e convalidazione, in base ad istruttoria, del piano di risanamento, concede agli enti dissestati mutui a tassi agevolati e/o fidejussioni bancarie. I commi 7, 8, 9 e 10 dettagliano la procedura di intervento dell'IGI. Il comma 11, inoltre, prevede l'eventuale ricorso dell'IGI al comitato regionale di controllo nel caso in cui l'inosservanza del piano di risanamento pregiudichi la solvibilità dell'ente locale; in ogni caso la semplice inosservanza del piano di risanamento può comportare la sospensione da parte dell'Istituto di garanzia intercomunale delle provvidenze concesse.

L'articolo 18 concerne la delega al Governo per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni di personale al fine di rimuovere gli attuali vincoli.

L'articolo 19 concerne la delega al Governo per l'emanazione di norme volte al riordino dell'ordinamento finanziario, contabile e patrimoniale degli enti locali, con particolare riguardo alle esigenze dell'informatizzazione e della predisposizione di sistemi di contabilità analitica a costi e risultati per singoli servizi finali (comma 1). Quest'ultimo aspetto riveste una importanza non trascurabile sia ai fini del controllo di gestione per l'ente, sia ai fini di una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini utenti, i quali sempre più avranno il diritto di conoscere, nella previsione di una politica tariffaria e impositiva autonoma da parte degli enti, gli effettivi costi di gestione dei servizi. Nel comma 2 si prevede la promulgazione di un testo unico concernente l'ordinamento finanziario, contabile e gestionale degli enti locali.

4. *La stima degli effetti della proposta di riforma.*

Il gettito dell'ILPI nel 1994, valutato all'aliquota minima del 3 per mille e al lordo delle eventuali detrazioni per le « prime case » deliberate dai comuni, è pari a lire 10.522 miliardi.

Per l'ILORLAE e per l'addizionale ad essa associata a favore delle province è previsto un gettito, anch'esso valutato all'aliquota minima, rispettivamente pari a lire 2.320 miliardi e lire 232 miliardi.

La restituzione dell'addizionale all'imposta di consumo di energia elettrica per potenze superiori ai 200 Kw dovrebbe far affluire a comuni e province, secondo le stime del Governo, circa 511 miliardi di lire.

Per quanto riguarda il riordino dei tributi minori, la trasformazione della tassa sui rifiuti solidi urbani in tariffa, nonché le modifiche apportate in materia di tariffe si ipotizza cautelativamente che non comportino apprezzabili differenze di gettito rispetto ai livelli attuali. Ciò tra l'altro, almeno nel primo anno della riforma, dovrebbe essere la conseguenza di un probabile comportamento degli enti locali teso a verificare l'ammontare di risorse che effettivamente affluiscono prima di procedere a mutamenti nella politica tariffaria.

Nel complesso, come si può osservare dalla tabella allegata I, l'ammontare del gettito delle nuove imposte dovrebbe essere pari a lire 13.585 miliardi.

I trasferimenti correnti, con la riforma, sarebbero pari a lire 21.058 miliardi, di cui solo il 46 per cento (pari a lire 9.811 miliardi) rimarrebbero ancorati al criterio della « spesa storica », rispetto al 71 per cento del 1992, mentre i trasferimenti ripartiti in base a criteri parametrali diverrebbero il 45 per cento circa (pari a lire 9.466 miliardi) rispetto al 28 per cento attuale. Un ulteriore 8 per cento circa (pari a lire 1.781 miliardi) sarebbe invece destinato alla perequazione delle basi imponibili.

Rispetto alla situazione attuale (1992) si avrebbe un notevole incremento del grado di autonomia degli enti locali, sottolineato dal fatto che le entrate tributarie aumenterebbero di almeno 9.165 miliardi di lire.

Nella tabella II è riportato il confronto tra la situazione del 1994 con la riforma e

quella che si avrebbe rimanendo immutata l'attuale legislazione (per essere più precisi, applicando fino al 1994 le regole che possono desumersi dalla legislazione annuale dell'ultimo periodo in materia di finanza locale).

Nella terza colonna, in cui sono riportate le differenze, si può osservare che a fronte di maggiori entrate per lire 8.897 miliardi, le autonomie locali subirebbero riduzioni di trasferimenti correnti per lire 7.143 miliardi e riduzioni dei contributi per l'ammortamento dei mutui pari a lire 315 miliardi (che è la stima dei contributi che non sarebbero più erogati ai comuni a causa dell'estinzione di mutui pregressi). Nel complesso le autonomie locali beneficierebbero di un saldo positivo di lire 1.439 miliardi.

D'altra parte, come si evince dalla tabella III, il bilancio dello Stato subirebbe una perdita di lieve entità (lire 232 miliardi) dovuta ad un ammontare di perdite erariali (lire 7.690 miliardi) superiore a quello derivante dai risparmi – valutati rispetto ad una situazione di legislazione invariata – ottenuti con il taglio ai trasferimenti (lire 7.458 miliardi).

Sostanzialmente il maggiore gettito tributario complessivo che deriverebbe dalla manovra proposta (lire 1.207 miliardi) andrebbe a beneficio delle autonomie locali. Tuttavia, occorre tener conto che il bilancio dello Stato beneficierebbe successivamente di un risparmio annuale derivante dalla cessazione dei contributi ai comuni per l'ammortamento dei mutui pregressi che via via si estinguono. Al riguardo l'ultimo dato certo, attualmente disponibile, misura in oltre lire 8.000 miliardi, nel 1991, l'ammontare complessivo di detti contributi; è evidente, peraltro, che il periodo di riassorbimento di detto ammontare dipenderà dalla lunghezza del periodo di ammortamento dei mutui medesimi.

TABELLA I

EFFETTI QUANTITATIVI SULLE AUTONOMIE LOCALI
DELLA PROPOSTA DI LEGGE
(miliardi di lire)

	1992 Situazione attuale	1993		1994
			ILPI (0,3%)	10.522
			ILORLAE (0,2%)	2.320
			ADDILORLAE (0,02%)	232
			ADDENEL (>200 KW)	511
			Totale	13.585
INVIM, ICIAP, tasse conces.	4.220	4.450		
Trasf. correnti	25.511	26.937	Trasf. correnti	21.058
ordinari	18.272	19.272	storici	9.811
perequativi	7.239	7.665	parametrali	9.466
			pereq. basi imp.	1.781
Trasf. mutui	10.694	11.354	Trasf. mutui	11.039

TABELLA II

CONFRONTO TRA LA SITUAZIONE AL 1994 A LEGISLAZIONE INVARIATA E QUELLA DETERMINATA DALLA PROPOSTA DI RIFORMA PER LE AUTONOMIE LOCALI
(miliardi di lire)

	1994 (a) a legislazione invariata		1994 (b) con riforma	Differenza (b - a)
		ILPI (0,3%)	10.522	
		ILORLAE (0,2%)	2.320	
		ADDILORLAE (0,02%)	232	
		ADDENEL (>200 KW)	511	
INVIM, ICIAP, tasse conces.	4.688	*Totale ...*	13.585	+ 8.897
Trasf. correnti	28.201	Trasf. correnti	21.058	- 7.143
ordinari	18.272	storici	9.811	
perequativi	9.929	parametrali	9.466	
		pereq. basi imp.	1.781	
Trasf. mutui	11.354	Trasf. mutui	11.039	- 315
			Saldo ...	+ 1.439

TABELLA III

EFFETTI DELLA MANOVRA PROPOSTA SUL BILANCIO DELLO STATO VALUTATI COME DIFFERENZA RISPETTO ALLA SITUAZIONE A LEGISLAZIONE INVARIATA
(miliardi di lire)

Perdite erariali:		Risparmi sui trasferimenti:	
Detrazione per ILPI a carico dell'erario	2.760	Trasf. corr.	7.143
ADDENEL (> 200 kw)	511	Trasf. mutui	315
ILOR immobili	3.319		
Registro	1.100	Totale (b) ...	7.458
Totale (a) ...	7.690		
Saldo b - a ...	- 232		

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti al riordino della fiscalità immobiliare, al contestuale potenziamento dell'autonomia impositiva di comuni e province, al riordino dei tributi locali vigenti e della contribuzione statale in favore di comuni, province e comunità montane, secondo i princìpi e i criteri direttivi stabiliti negli articoli da 2 a 15.

ART. 2.

1. È istituita l'imposta locale sul patrimonio immobiliare (ILPI) commisurata al valore dei fabbricati e dei terreni, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati.

2. La titolarità dell'imposta è attribuita al comune nell'ambito del cui territorio sono ubicati gli immobili.

3. L'imposta è dovuta dal proprietario dell'immobile, ovvero dal titolare del diritto di usufrutto, uso o abitazione sullo stesso, anche se non residente nel territorio dello Stato. L'imposta è dovuta proporzionalmente al periodo e alla quota di possesso nel corso dell'anno.

4. Ai fini della determinazione del valore degli immobili il Ministro delle finanze emana ogni due anni un decreto indicante un valore unitario attribuibile alla superficie dei medesimi, determinato avendo riguardo sia alle compravendite immobiliari avvenute in ciascun comune, sentiti i comuni medesimi, sia alle informazioni risultanti da questionari inviati agli intermediari del settore, sia ai valori posti alla base della determinazione delle tariffe d'estimo conseguenti alla revisione generale degli estimi del catasto edilizio

urbano di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 427. Il valore unitario suddetto, relativamente ai fabbricati, è inoltre distinto, per ciascun comune, in base alle destinazioni d'uso ed è calcolato in relazione all'ubicazione, tenuto conto delle ripartizioni del territorio comunale effettuate ai sensi dell'articolo 18 della legge 27 luglio 1978, n. 392, ed esprimendo in metri quadrati, mediante opportuni coefficienti di conversione, le superfici scoperte e le altre pertinenze; sono inoltre previsti coefficienti percentuali di adeguamento degli importi unitari in relazione ad altri parametri indicatori del valore quali i livelli di piano, la dimensione complessiva del fabbricato, la categoria catastale e simili.

5. I comuni hanno la facoltà di scegliere se applicare senza modificazioni i valori indicati dal decreto del Ministro delle finanze, ovvero se aumentarli o diminuirli, anche in modo differenziato nelle diverse aree del territorio di loro competenza, ove dispongano di informazioni che consentano una maggiore conformità ai valori che si registrano nella effettiva attività di compravendita. I valori devono comunque essere riferiti ai fabbricati in normale stato di conservazione, stabilendo altresì procedure per determinare, in contraddittorio tra il contribuente e l'ufficio tributario del comune, sentito l'ufficio tecnico erariale, le percentuali di abbattimento da applicare in relazione all'eventuale degrado dell'immobile, fermo restando l'obbligo di denunciare, da parte del contribuente, eventuali miglioramenti che facciano cessare lo stato di degrado del fabbricato medesimo. Per le aree edificabili, individuate negli strumenti urbanistici, nei relativi procedimenti di espropriazione si assume il valore dichiarato, se inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i vigenti criteri.

6. L'imposta si applica con aliquota unica stabilita dal comune per gli immobili ubicati sul proprio territorio, in misura variante tra il 3 ed il 5 per mille, con applicazione dell'aliquota minima in caso di mancata determinazione.

7. L'imposta è dovuta per anni solari, a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma.

8. Le esenzioni dell'imposta riguardano:

a) lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi fra i predetti enti e le unità sanitarie locali;

b) i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, purché il suddetto esercizio avvenga nel rispetto dei limiti posti dagli articoli 8 e 19 della Costituzione;

c) i fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato lateranense, sottoscritto l'11 febbraio 1929, e reso esecutivo con la legge 27 maggio 1929, n. 810;

d) i fabbricati appartenenti agli Stati esteri per i quali è prevista l'esenzione dell'imposta locale sul reddito dei fabbricati in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia;

e) i fabbricati con destinazione ad usi culturali di cui all'articolo 5-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, introdotto dall'articolo 1 della legge 2 agosto 1982, n. 512;

f) i fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9.

9. L'accertamento e la riscossione dell'imposta è a carico del comune sul cui territorio sono ubicati gli immobili, mediante:

a) dichiarazione da parte del soggetto passivo, unica per tutti gli immobili da lui posseduti nello stesso comune, resa in forma compatibile con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria;

b) riscossione dell'imposta mediante delega all'azienda di credito;

c) attività di controllo, di liquidazione, di riscontro dei versamenti eseguiti, di accertamento in rettifica o di ufficio, a cura del comune;

d) riscossione coattiva tramite ruolo, da affidarsi al servizio centrale di riscossione, in unica soluzione, entro un termine di decadenza non superiore a cinque anni.

10. Le soprattasse sono deliberate dai comuni; il livello minimo obbligatorio è pari:

a) al 40 per cento dell'ammontare dell'imposta, in caso di omessa dichiarazione;

b) al 10 per cento dell'ammontare dell'imposta, in caso di tardiva presentazione della dichiarazione, ridotta al 5 per cento se il ritardo non supera i trenta giorni;

c) al 40 per cento della maggiore imposta dovuta, in caso di infedele denuncia;

d) al 10 per cento dell'ammontare dell'imposta versata o tardivamente versata, in caso di omesso, parziale o tardivo versamento, ridotta alla metà se il ritardo non supera i cinque giorni.

11. Le pene pecuniarie devono essere stabilite dagli stessi comuni per le infrazioni di carattere formale in misura non inferiore a lire 400.000.

12. I redditi derivanti dagli immobili soggetti all'imposta locale sul patrimonio immobiliare sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'imposta locale sui redditi.

13. Ai fini dell'applicazione dell'imposta, dal valore degli immobili determinato ai sensi del comma 4 può essere dedotto l'importo corrispondente alla quota capitale del debito ipotecario residuo gravante sull'immobile inciso dall'imposta.

14. Per i proprietari o titolari di usufrutto o diritto d'uso o abitazione dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale è prevista una detrazione fissa d'imposta da far valere in sede di dichiarazione annuale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche di lire 300.000, rapportata al periodo e alla quota di possesso nel corso dell'anno ed adeguata annual-

mente con decreto del Ministro delle finanze in relazione alle variazioni dell'indice dei prezzi, e fino alla concorrenza dell'ammontare versato per l'imposta locale sul patrimonio immobiliare. I contribuenti che, in base alla legislazione vigente, non sono tenuti alla presentazione della dichiarazione annuale relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, possono far valere la detrazione suddetta nell'ambito di applicazione dell'imposta locale sul patrimonio immobiliare. La detrazione può tuttavia essere aumentata su delibera dei comuni a favore della stessa categoria di contribuenti. In tal caso la parte della detrazione che eccede le lire 300.000 può essere fatta valere in sede di dichiarazione annuale dell'imposta locale sul patrimonio, fermo restando il limite di detraibilità rappresentato dall'imposta sul patrimonio dovuta.

15. L'imposta di registro è dovuta, relativamente ai trasferimenti a titolo oneroso degli immobili, ivi compresi quelli da adibire ad abitazione principale dell'acquirente, in misura fissa di lire 500.000 fino a valori di lire 100.000.000 degli immobili trasferiti e di lire 10.000 per ciascun milione eccedente i cento. Tali importi sono adeguati annualmente con decreto del Ministro delle finanze in relazione alle variazioni intervenute nell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

16. Le imposte ipotecarie e catastali per i trasferimenti a titolo oneroso si applicano in misura fissa di lire 50.000.

17. L'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili è soppressa.

ART. 3.

1. È istituita l'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche (ILORLAE) con la contestuale soppressione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni e delle tasse sulle concessioni comunali per l'apertura e l'esercizio degli insediamenti produttivi.

2. L'imposta di cui al comma 1 è dovuta dai contribuenti che effettuano le

operazioni imponibili di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, come sostituito dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1979, n. 24.

3. La base imponibile della imposta è determinata aggiungendo al valore delle vendite imponibili registrate ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, il valore delle operazioni esenti diverse da quelle di cui all'articolo 10, primo comma, n. 4), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e delle operazioni non imponibili indicate nell'articolo 8, primo comma, lettera *c)*, e nell'articolo 8-*bis*, introdotto dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1979, n. 24, del citato decreto n. 633 del 1972, e sottraendo dall'ammontare così determinato il valore degli acquisti imponibili, con l'esclusione dei beni ammortizzabili, effettuati presso contribuenti assoggettati in Italia all'imposta sul valore aggiunto, il valore degli acquisti esenti diversi da quelli di cui all'articolo 10, primo comma, n. 4), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, il valore delle operazioni non imponibili indicate nell'articolo 8, lettera *c)*, del medesimo decreto e il valore degli acquisti per i quali non è ammessa la detrazione dell'imposta. Qualora la base imponibile risulti negativa l'imposta non è dovuta.

4. L'ammontare delle operazioni utilizzate per la determinazione della base imponibile di cui al comma 3 del presente articolo, è quello risultante dai registri di cui agli articoli 23, 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

5. L'imposta è dovuta al comune nel cui territorio sono situati i locali dove è esercitata l'attività, ovvero in cui il soggetto passivo ha il domicilio fiscale. Ove il soggetto d'imposta svolga la propria attività mediante stabilimenti o sedi, con esclusione di punti periferici relativi all'assistenza tecnica, siti in comuni diversi, esso dovrà ripartire la base imponibile, di cui al comma 3, in proporzione alla superficie espressa in metri quadrati dei locali

comunque utilizzati per l'esercizio dell'attività nell'ambito territoriale di ciascun comune. L'imposta è dovuta in misura unica a ciascun comune sul cui territorio sono ubicati i predetti insediamenti applicando l'aliquota ivi stabilita sul valore della base imponibile riferito al comune medesimo.

6. Il comune ha facoltà di scegliere l'aliquota unica in misura variabile tra il 2 e il 4 per mille.

7. Il versamento dell'imposta deve essere effettuato annualmente, entro i termini previsti per la dichiarazione annuale dell'imposta sul valore aggiunto, secondo le modalità previste per l'imposta medesima dall'articolo 38, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. Nella delega e nell'attestazione di pagamento, da effettuare utilizzando apposito modello approvato con decreto del Ministro delle finanze, oltre alla partita IVA e agli estremi identificativi del contribuente, devono essere indicati l'anno di riferimento, il comune competente, l'importo versato, l'aliquota applicata, il numero dei metri quadrati della superficie destinata a insediamenti dell'attività economica e il valore unitario determinato secondo la lettera *c)* del comma 9 del presente articolo.

8. L'azienda di credito presso cui sono effettuati i pagamenti è tenuta a versare l'imposta incassata, al netto delle relative commissioni, alle tesorerie comunali competenti con le modalità e nei termini previsti per l'imposta sul valore aggiunto, utilizzando un apposito modello approvato con decreto del Ministro delle finanze. Con il medesimo decreto vengono stabilite le modalità per la trasmissione dei dati e dei documenti alle amministrazioni competenti, nonché le caratteristiche e le modalità per la registrazione e la trasmissione dei supporti magnetici, contenenti i dati dei trasferimenti, all'anagrafe tributaria.

9. Entro i termini previsti per la presentazione della dichiarazione annuale dell'imposta sul valore aggiunto, di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633,

il contribuente deve dichiarare in apposita sezione della dichiarazione:

a) il valore della base imponibile;

b) il totale della superficie espressa in metri quadrati dei locali in cui si esercita l'attività economica;

c) il valore unitario per metro quadrato ottenuto dividendo l'importo di cui alla lettera *a)* per la superficie di cui alla lettera *b)*;

d) l'imposta totale versata ai diversi comuni;

e) il numero dei versamenti effettuati.

10. L'anagrafe tributaria, utilizzando i dati provenienti dalle aziende di credito, di cui al comma 8, e i dati dichiarati dai contribuenti nella sezione della dichiarazione annuale di cui al comma 9, nonché i dati relativi al catasto immobiliare, effettua le necessarie elaborazioni e segnala ai singoli comuni, secondo criteri selettivi stabiliti dal Ministero delle finanze, le incoerenze e le irregolarità riscontrate.

11. In caso di inosservanza degli obblighi relativi ai versamenti e alle dichiarazioni annuali si applicano le sanzioni previste per gli stessi obblighi dalla normativa sull'imposta sul valore aggiunto.

ART. 4.

1. È istituita un'addizionale all'imposta sul reddito lordo delle attività economiche (ADDILORLAE) in favore delle province, con esclusione delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. La misura dell'addizionale è deliberata dalle province in misura variabile tra lo 0,2 e lo 0,4 per mille.

3. L'addizionale è accertata e riscossa con le stesse modalità dell'imposta ed è versata direttamente dai comuni alle rispettive province.

ART. 5.

1. La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di cui alla sezione II del capo XVIII del titolo III del testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, come sostituita dall'articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, è soppressa.

2. Per i servizi relativi allo smaltimento – nelle varie fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica sul suolo e nel suolo – dei rifiuti solidi urbani interni e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, i comuni, ovvero le aziende municipalizzate, devono coprire il costo dei servizi resi mediante l'istituzione di una tariffa.

3. Il gettito della tariffa non può comunque essere superiore al costo totale dei servizi. Dal costo suddetto devono essere dedotte le entrate derivanti dal recupero e dal riciclaggio dei rifiuti sotto forma di materiali o energia.

4. La tariffa deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui i servizi sono istituiti a norma delle disposizioni vigenti in materia.

5. La tariffa è commisurata a parametri autonomamente deliberati dai comuni, che consentano di differenziarla in relazione alla potenziale o all'effettiva produzione di rifiuti.

ART. 6.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, per il riordino dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche

affissioni, devono conformarsi ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione, al fine della esatta individuazione del presupposto e dell'oggetto imponibile, delle caratteristiche della pubblicità esterna, delle sue forme e dei luoghi di esposizione o effettuazione, con riferimento ai messaggi e alle comunicazioni scritte, visive od acustiche che abbiano finalità commerciali o comunque rilevanza economica, anche se realizzati mediante pubbliche affissioni;

b) determinazione di criteri adeguati, che tengano conto della diffusione territoriale del messaggio pubblicitario, al fine della individuazione del comune impositore nel caso di pubblicità esterna realizzata con lo stesso mezzo divulgativo, anche mobile, nel territorio di più comuni;

c) attribuzione della soggettività passiva a colui che effettua la pubblicità e ne sostiene il costo di divulgazione; regolamentazione della responsabilità tributaria di colui che produce o vende la merce, o fornisce i servizi oggetto della pubblicità alla quale ha interesse;

d) nuova ripartizione dei comuni, al fine della determinazione delle tariffe, in non più di cinque classi di ampiezza demografica, per una più adeguata rispondenza della tassazione all'incidenza del fenomeno pubblicitario territorialmente localizzato, nonché per un significativo snellimento di gestione;

e) ridefinizione dei limiti minimi e massimi delle tariffe, con riferimento alla dimensione del mezzo pubblicitario, alla sua rilevanza e alla durata della divulgazione pubblicitaria nonché in relazione alla nuova classificazione di cui alla lettera *d)* e alla categoria e al carattere turistico della località. In nessun caso, nell'ambito di ciascuna tariffa, le variazioni in aumento potranno superare il 50 per cento dell'importo massimo della tariffa vigente e relativa alla prima classe di comuni; per le pubbliche affissioni le tariffe saranno stabilite al netto e in ag-

giunta al costo medio del servizio reso, determinato a livello nazionale per classi di comuni, riservando alla pubblicità esterna non avente caratteristiche commerciali o comunque rilevanza economica, tariffe che consentano soltanto il recupero del predetto costo medio;

f) revisione della disciplina delle esenzioni e delle riduzioni conformemente al criterio di mantenere unicamente quelle che rispondono a finalità di carattere prevalentemente sociale, con particolare riferimento a quelle di tutela della salute, dell'infanzia e dell'ambiente, nonché ad esigenze di economicità di imposizione;

g) limitazione di ogni forma di affissione diretta, consentita alla pubblicità attinente esclusivamente al soggetto che dispone dello spazio;

h) introduzione della possibilità di gestire unitariamente il servizio di accertamento e riscossione da parte di più comuni limitrofi;

i) regolamentazione della procedura di liquidazione ed accertamento del tributo in modo da consentire al contribuente l'esatta cognizione della pretesa fiscale;

l) revisione delle disposizioni che disciplinano la riscossione, con previsione anche di versamenti diretti a mezzo conto corrente postale e di liquidazioni forfetizzate del tributo per la pubblicità effettuata con mezzi per i quali è difficile l'accertamento singolo, in quanto acquista rilevanza economica al momento della sua diffusione;

m) revisione delle disposizioni riguardanti la gestione del tributo nonché dei servizi, al fine di incrementarne l'efficienza, anche con l'adozione di procedimenti di automazione, e di garantirne l'economicità;

n) revisione delle disposizioni che disciplinano la commissione arbitrale di cui al regio decreto-legge 25 gennaio 1931, n. 36, attribuendo alla competenza di que-

sta le controversie fra comuni e concessionari circa lo svolgimento del servizio e l'interpretazione delle norme negoziali regolanti le concessioni, con la previsione di un contraddittorio ispirato anche alla oralità e alla contestualità per assicurare la rapidità nella soluzione delle vertenze stesse;

o) revisione delle disposizioni concernenti la tenuta dell'albo dei concessionari del servizio, i requisiti e le modalità per l'iscrizione, nonché le cause di sospensione e cancellazione; per quanto attiene ai requisiti per l'iscrizione all'albo ed alle relative cause di decadenza saranno dettate specifiche disposizioni anche con riguardo a quelle della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modifiche e integrazioni.

ART. 7.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, per il riordino delle tasse comunali e provinciali per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, devono conformarsi ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione dei presupposti, dei soggetti e dell'oggetto della tassa;

b) rideterminazione della misura massima delle tariffe, al fine di una più adeguata rispondenza al beneficio economico ritraibile dal contribuente; le variazioni in aumento, per le occupazioni permanenti, potranno superare il 50 per cento delle misure massime di tassazioni vigenti soltanto per le occupazioni permanenti destinate a sede di esercizi commerciali; le tariffe massime per le occupazioni temporanee, per ciascun giorno, non potranno superare il 10 per cento di quelle stabilite, per ciascun anno, ai fini delle occupazioni permanenti ordinarie di cui all'articolo 195 del testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, come modificato dall'articolo 1 della legge 18 aprile

1962, n. 208, e potranno essere graduate in relazione al tempo di occupazione;

c) fissazione di un limite minimo delle tariffe in misura non inferiore al 70 per cento di quella massima;

d) introduzione di adeguate forme di determinazione della tassa per le occupazioni di spazi soprastanti e sottostanti il suolo con linee elettriche, cavi, condutture e simili, tenendo conto della lunghezza delle strade e di altri parametri significativi;

e) soppressione della tassa per le occupazioni permanenti di aree pubbliche con balconi, verande e simili di carattere stabile, gravante sulle unità immobiliari;

f) facoltà di istituire, a partire dal 1° gennaio 1995, la tassa per le occupazioni permanenti di aree pubbliche con automezzi e simili, con applicazione della tariffa ordinaria aumentata di tre volte;

g) revisione del sistema delle agevolazioni e delle sanzioni, allo scopo di mantenere unicamente quelle le cui finalità sono ancora sussistenti;

h) semplificazione delle procedure di accertamento e di riscossione improntata a criteri di rapidità ed economicità, nonché regolamentazione delle modalità di appalto della gestione del servizio secondo i criteri previsti per l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni;

i) disciplina del procedimento di accertamento e di riscossione improntata a criteri di rapidità ed economicità, nonché regolamentazione delle modalità di appalto della gestione del servizio secondo i criteri previsti per l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni.

ART. 8.

1. In materia di diritti per il disinquinamento delle acque, di imposta comu-

nale sulla pubblicità, di diritti sulle pubbliche affissioni e di tassa di occupazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono altresì prevedere:

a) revisione della disciplina del contenzioso, prevedendo tra gli atti impugnabili con ricorso gerarchico anche l'avviso di liquidazione, il ruolo, l'avviso di mora, il provvedimento che irroga le sanzioni, il provvedimento che respinge l'istanza di rimborso;

b) determinazione di limiti di valore della controversia, riferiti all'ammontare del tributo e delle soprattasse, per la definitività della decisione dell'intendente di finanza;

c) revisione della disciplina della riscossione del diritto per il disinquinamento delle acque, anche in funzione della natura e finalità del diritto stesso.

ART. 9.

1. L'imposta sui cani è soppressa.

2. È prevista la conservazione dell'obbligo della piastrina metallica il cui prezzo sarà versato mediante conto corrente postale. Il provento sarà devoluto all'Unione italiana ciechi, alla quale verrà comunque garantita un'entrata non inferiore a quella di cui beneficia alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 10.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, sono abrogate.

2. L'addizionale relativa a forniture con potenza impegnata superiore a 200 chilowatt, nonché quelle relative alle imprese non distributrici di energia elettrica, di cui all'articolo 6 del citato decreto-legge n. 511 del 1988, sono versate direttamente a comuni e province.

3. L'addizionale di cui all'articolo 4 del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1989, n. 384, è acquisita al bilancio statale.

ART. 11.

1. *Le disposizioni vigenti in materia di* copertura tariffaria dei servizi a domanda individuale e per il servizio degli acquedotti *di cui all'articolo* 14, *all'articolo* 7, comma 4, e all'articolo 8, comma 5, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, *convertito, con modificazioni,* dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, sono abrogate.

2. Le tariffe relative ai servizi di cui al comma 1 sono deliberate dai comuni con l'indicazione della quota dei costi complessivi di gestione che si intende coprire; tale quota non può essere superiore al 100 per cento.

3. I costi complessivi di gestione dei servizi debbono comunque includere gli oneri diretti e indiretti del personale, le spese per acquisto di beni e servizi, le spese per i trasferimenti e le quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature. Per le quote di ammortamento si applicano i coefficienti indicati nel decreto del Ministro delle finanze del 31 dicembre 1988, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 27 del 2 febbraio 1989. Ai fini della copertura dei costi di gestione si fa riferimento ai dati della competenza, comprovati da documentazione ufficiale. Nei costi complessivi di gestione dei servizi delle aziende municipalizzate e consortili, devono inoltre essere considerati gli oneri dovuti agli enti proprietari di cui all'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902, da versare dalle aziende agli enti proprietari entro l'esercizio successivo a quello della riscossione delle tariffe e della erogazione in conto esercizio.

ART. 12.

1. Il Ministro delle finanze, attraverso gli uffici tecnici erariali, mette a disposizione dei comuni, entro il 31 dicembre 1993, copia completa, preferibilmente su supporto informatico, dei dati catastali, sia censuari che geometrici, relativi a ciascuno di essi e i successivi aggiornamenti entro il 31 dicembre di ciascun anno; stabilisce inoltre le procedure per l'accesso da parte degli uffici tributari comunali ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria.

2. I comuni sono obbligati a istituire, entro il 1993, in forma singola o associata, l'ufficio tributario, con possibilità di modifica diretta della pianta organica e di assunzione del personale, in deroga ai limiti esistenti, entro parametri fissati per categorie di comuni sulla base della popolazione residente.

3. All'ufficio tributi è attribuita ogni responsabilità in ordine alla corretta applicazione delle imposte e tasse deliberate dal consiglio comunale, con possibilità di adottare autonomamente tutti gli atti necessari.

4. È attribuita al servizio ispettivo per la finanza locale, presso il Ministero delle finanze, la funzione di ispezionare la gestione dei servizi tributari, sia se condotta direttamente sia se affidata in appalto o in concessione, al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni che disciplinano i singoli tributi e il regolare funzionamento dei servizi.

5. Il Ministro delle finanze provvede alla ristrutturazione e regolamentazione del servizio ispettivo, anche in relazione alla dotazione di personale, in funzione dei compiti affidati al servizio stesso dal comma 4.

ART. 13.

1. A decorrere dal 1994 i trasferimenti erariali correnti ai comuni sono suddivisi in tre fondi: il fondo ordinario storico, il

fondo ordinario parametrale, il fondo perequativo *delle basi imponibili*.

2. L'ammontare del fondo ordinario storico nel 1994 è determinato sulla base del fondo ordinario del 1993 – comprensivo dei fondi spettanti ai comuni, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *c), d)* ed *e)* del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, e al netto delle forme di conguaglio previste dall'articolo 16, comma 1, della presente legge, – incrementato del tasso di crescita della spesa totale dello Stato, al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali, previsto per il 1994 dal documento di programmazione economico-finanziaria; a detto ammontare dovrà aggiungersi un importo pari ai gettiti per il 1993 dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili e dell'imposta comunale per l'esercizio di arti e professioni e dovrà essere dedotto un importo pari al gettito stimato per il 1994 dell'imposta locale sul patrimonio immobiliare, valutato all'aliquota minima del 3 per mille e al lordo delle detrazioni deliberate dai comuni di cui all'articolo 2, comma 14 della presente legge, al *gettito dell'imposta sul reddito* lordo delle attività economiche, valutato all'aliquota minima del 2 per mille, e al gettito dell'addizionale all'imposta di consumo dell'energia elettrica di cui all'articolo 10 della presente legge; l'ammontare così risultante sarà ridotto per un importo pari al 20 per cento dello stesso da destinarsi al fondo perequativo delle basi imponibili.

3. L'ammontare del fondo ordinario parametrale è pari al fondo perequativo del 1993, al netto delle forme di conguaglio previste dall'articolo 16, comma 1, e comprensivo altresì delle somme attribuite al fondo nel 1993 derivanti dall'applicazione dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, e della somma destinata al contributo dei nuovi mutui contratti nel 1990 e in ammortamento dal 1991 di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *f)*, del decreto-legge 28 dicembre 1989,

n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38; tale ammontare complessivo è incrementato del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria e ulteriormente aumentato di un ammontare pari ai minori contributi erariali dovuti per il 1994 in relazione alla estinzione di mutui contratti negli anni passati.

4. L'ammontare del fondo perequativo delle basi imponibili è pari all'importo derivante dalla decurtazione del 20 per cento del fondo di cui al comma 2; tale ammontare, per l'esercizio 1994, può essere incrementato di ulteriori 1.000 miliardi, in relazione a quanto previsto al comma 7. A decorrere dal 1995 i comuni sono tenuti a contribuire alla dotazione annuale del fondo perequativo mediante il versamento del 4 per cento del gettito, valutato all'aliquota minima, dell'imposta locale sul patrimonio immobiliare e dell'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche.

5. Il fondo ordinario storico è ripartito tra tutti i comuni nella stessa proporzione del fondo ordinario del 1993, ed è comprensivo dei fondi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *c)*, *d)* ed *e)* del citato decreto-legge n. 415 del 1989.

6. Il fondo ordinario parametrale è ripartito tra tutti i comuni tenendo conto degli importi già assegnati a ciascuno di essi con il fondo perequativo del 1993 e tenendo conto, con idonei parametri obiettivi, della popolazione e della sua composizione demografica, del territorio con le sue caratteristiche e delle condizioni socio-economiche. A decorrere dal 1995 è stabilito, in via sperimentale per un biennio, che il 50 per cento dell'incremento, stabilito in base al comma 8, del fondo ordinario parametrale deve essere ripartito su base regionale in funzione dei predetti parametri obiettivi; entro un periodo prestabilito in ciascuna regione è convocata dal presidente della giunta regionale la conferenza degli enti locali, cui partecipano i rappresentanti dei comuni, delle

province, della regione e del Governo. La conferenza stabilisce i criteri di riparto da adottare in relazione ai concreti e specifici fabbisogni della popolazione residente e li comunica al Governo il quale, mediante il Ministero competente, provvede all'erogazione a ciascun comune dei fondi suddetti, rispettando i criteri di riparto fissati dalla conferenza stessa. Nelle regioni in cui la conferenza non ha luogo nei termini prestabiliti, la ripartizione sarà effettuata a cura del Governo in base a parametri obiettivi.

7. Per l'anno 1994 il fondo perequativo delle basi imponibili è attribuito, fino a concorrenza dell'importo stabilito dal comma 4 del presente articolo, in modo da assicurare che per tutti i comuni le risorse derivanti dal gettito dell'imposta locale sul patrimonio immobiliare, corrispondente all'aliquota minima e al lordo della eventuale detrazione decisa dal comune ai sensi dell'articolo 2, comma 14, dal gettito dell'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche, corrispondente all'aliquota minima, dai trasferimenti erariali correnti, siano almeno pari all'ammontare di risorse derivanti nel 1993 dal gettito dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, dal gettito dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, di arti e professioni e dai trasferimenti ordinari e perequativi, incrementati del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto per il 1994. Ove le risorse da impegnare risultino inferiori all'importo derivante dalla decurtazione del 20 per cento di cui al comma 4 del presente articolo, la differenza è consolidata nel fondo ordinario parametrale di cui al comma 3. Negli anni successivi il suddetto fondo deve essere ripartito tra i comuni tenendo conto degli squilibri delle basi imponibili *pro capite* effettive, valutate per ciascun comune sulla base dei dati forniti dal Ministero delle finanze.

8. A decorrere dal 1995:

a) l'ammontare complessivo dei trasferimenti erariali ordinari storici e para-

metrali è incrementato progressivamente in misura pari al tasso di crescita della spesa totale dello Stato, al netto dei trasferimenti agli enti locali previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria; l'ammontare di risorse corrispondente a tale incremento è attribuito per il 30 per cento al fondo ordinario storico e per il 70 per cento al fondo ordinario parametrale;

b) il fondo perequativo delle basi imponibili, quale risulta nel 1994, è incrementato annualmente del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti agli enti locali di cui la lettera *a)*; nell'eventualità che le risorse si mostrino eccessive rispetto allo scopo, la parte eccedente confluisce nel fondo ordinario parametrale;

c) ove il tasso di crescita previsto si discosti da quello calcolato a consuntivo, lo Stato applica quest'ultimo mediante opportune forme di conguaglio.

9. Il contributo dello Stato alle rate di ammortamento disposto per i comuni mediante il fondo per lo sviluppo degli investimenti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *f)*, del già citato decreto-legge n. 415 del 1989, rimane in vigore fino all'estinzione dei mutui contratti a tutto il 1992.

10. I comuni possono stipulare contratti di mutuo con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti senza aver preventivamente accertato l'indisponibilità di quest'ultima e senza la necessità di rispettare le clausole e le condizioni di cui all'articolo 22 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

ART. 14.

1. A decorrere dal 1994 i trasferimenti erariali correnti alle province sono suddivisi in due fondi: il fondo ordinario storico e il fondo ordinario parametrale.

2. L'ammontare del fondo ordinario storico nel 1994 è determinato sulla base del fondo ordinario del 1993, compren-

sivo dei fondi spettanti alle province, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *c), d)* ed *e)* del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, e al netto delle forme di conguaglio previste dall'articolo 16, comma 1, della presente legge, incrementato del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto per il 1994 dal documento di programmazione economico-finanziaria; da detto ammontare dovrà essere dedotto un importo pari ai gettiti stimati per il 1994 dell'addizionale provinciale all'imposta sul reddito lordo delle attività economiche, in base all'aliquota minima, e dell'addizionale all'imposta di consumo dell'energia elettrica di cui all'articolo 10 della presente legge.

3. L'ammontare del fondo ordinario parametrale sarà pari al fondo perequativo del 1993, al netto delle forme di conguaglio previste dall'articolo 16, comma 1, comprensivo altresì delle somme attribuite al fondo per il 1993 derivanti dall'applicazione dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, incrementato del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali di cui al comma 2 del presente articolo.

4. Il fondo ordinario storico è ripartito tra tutte le province nella stessa proporzione del fondo ordinario del 1993, comprensivo dei fondi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *c), d)* ed *e)* del citato decreto-legge n. 415 del 1989.

5. Il fondo ordinario parametrale è ripartito tra tutte le province tenendo conto degli importi già assegnati a ciascuna di esse con il fondo perequativo del 1993 e tenendo conto, con idonei parametri obiettivi, della popolazione e della sua composizione demografica, del territorio con le sue caratteristiche e delle condizioni socio-economiche, nonché delle differenze di base imponibile relative all'addizionale sull'imposta locale sul reddito

lordo delle attività produttive di cui all'articolo 4.

6. A decorrere dal 1995:

a) l'ammontare complessivo dei trasferimenti erariali ordinari storici e parametrali è incrementato progressivamente in misura pari al tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti agli enti locali previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria; l'ammontare di risorse corrispondente a tale incremento è attribuito per il 30 per cento al fondo ordinario storico e per il 70 per cento al fondo ordinario parametrale;

b) ove il tasso di crescita previsto si discosti da quello calcolato a consuntivo, lo Stato deve applicare quest'ultimo mediante opportune forme di conguaglio.

7. L'ammontare del contributo dello Stato alle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle province in ciascun anno a decorrere dal 1994 non può essere inferiore a quello stabilito per i mutui contratti nel 1992 e in ammortamento nel 1993, incrementato in ciascun anno in misura pari al tasso di crescita previsto per la spesa totale dello Stato nel documento di programmazione economico-finanziaria.

ART. 15.

1. A decorrere dal 1994 l'attribuzione dei trasferimenti erariali correnti alle comunità montane deve essere disposta unificando in un unico stanziamento tutti i contributi correnti.

2. L'ammontare del fondo unico è determinato nel 1994 sulla base di tutti i contributi correnti del 1993, al netto delle forme di conguaglio previste dall'articolo 16, comma 1, incrementati del tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto per il 1994 dal documento di programmazione economico-finanziaria; a decorrere dal 1995 detto ammon-

tare è aumentato annualmente in base alla regola di crescita suddetta.

3. La ripartizione del fondo per le comunità montane deve essere disposta, a decorrere dal 1994, con quote di fabbisogno minimo per ente e con riferimento alla popolazione montana.

4. L'ammontare del contributo dello Stato alle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle comunità montane in ciascun anno a decorrere dal 1994 non può essere inferiore a quello stabilito per i mutui contratti nel 1992 e in ammortamento nel 1993, incrementato in ciascun anno in misura pari al tasso di crescita della spesa totale dello Stato al netto dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria.

ART. 16.

1. Per l'anno 1993 il fondo ordinario, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, e il fondo perequativo, di cui al medesimo articolo 2, comma 1, lettera *b)*, con esclusione delle somme derivanti dall'applicazione dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, sono incrementati ognuno del tasso di crescita dell'inflazione; l'ammontare di ciascuno dei fondi di cui alle lettere *c)*, *d)* ed *e)* previsti dal comma 1 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 415 del 1989, rimane invece invariato; ove il tasso di inflazione applicato all'inizio dell'anno si discosti da quello rilevabile a consuntivo a fine anno, devono prevedersi forme di conguaglio da portare in detrazione o in aumento ai trasferimenti erariali ordinari dell'anno successivo.

2. Per l'anno 1993 il fondo per lo sviluppo degli investimenti di province, comuni e comunità montane non può essere inferiore a 11.354 miliardi di lire.

3. Per l'anno 1993 i criteri di riparto dei trasferimenti erariali correnti sono gli stessi di quelli stabiliti per ciascun fondo dal citato decreto-legge n. 415 del 1989.

ART. 17.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'istituzione di un ente pubblico economico denominato Istituto di garanzia intercomunale (IGI) avente per finalità la convalidazione dei piani di risanamento e l'attuazione di interventi finanziari di sostegno a favore di comuni, province e comunità montane che si trovino in condizioni di dissesto finanziario, secondo i seguenti criteri e princìpi direttivi.

2. Il consiglio di amministrazione dell'Istituto di garanzia intercomunale è composto da sette membri scelti fra esperti di alta competenza e particolare esperienza, di cui cinque nominati dalle associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali – Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), Unione delle province d'Italia (UPI), Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCEM) – uno dal Ministro dell'interno e uno dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; esso dura in carica per un triennio e nomina al suo interno, fra i membri designati dalle associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, il presidente.

3. Il collegio dei sindaci dell'Istituto di garanzia intercomunale è composto da tre membri effettivi e tre supplenti che durano in carica per un triennio; di questi un membro effettivo, cui spetta la presidenza, ed uno supplente sono nominati dal presidente della Corte dei conti; gli altri quattro sono nominati dal Ministro del tesoro.

4. La vigilanza sulle attività dell'Istituto di garanzia intercomunale è esercitata, secondo la normativa vigente, dalla Banca d'Italia e dal Ministero del tesoro.

5. I comuni, le province e le comunità montane concorrono in misura rispettivamente pari a lire 8.000 *pro capite*, lire 800 *pro capite* e lire 80 *pro capite* alla dotazione iniziale dell'Istituto di garanzia intercomunale; le relative somme dovranno essere versate su apposito conto corrente bancario intestato all'Istituto di garanzia intercomunale mediante tre rate annuali d'importo rispettivamente pari al 50 per cento, al 25 per cento e al 25 per cento della somma dovuta. Se entro i termini prefissati gli enti non versano quanto dovuto all'Istituto di garanzia intercomunale, il Ministero dell'interno è autorizzato, previa richiesta da parte dell'Istituto di garanzia intercomunale, a versare a quest'ultimo la somma dovuta dai comuni inadempienti, con una maggiorazione pari al 25 per cento della somma medesima, e a diminuire dell'importo corrispondente la somma dei trasferimenti correnti da erogare ai medesimi enti.

6. Con autorizzazione del Ministro del tesoro l'Istituto di garanzia intercomunale può emettere obbligazioni di durata ventennale per procurarsi ulteriori risorse eventualmente necessarie agli interventi connessi alle proprie finalità.

7. L'Istituto di garanzia intercomunale, su richiesta di comuni, province e comunità montane, può concedere mutui a tassi agevolati o fidejussioni bancarie per il risanamento dei predetti enti; tali interventi possono essere effettuati in seguito:

a) alla dichiarazione di dissesto finanziario da parte dell'ente richiedente;

b) alla predisposizione da parte dell'ente di un piano di risanamento finanziario;

c) all'approvazione, previa specifica istruttoria, di tale piano da parte dell'Istituto di garanzia intercomunale e conseguente indicazione dei propri interventi.

8. La dichiarazione di dissesto finanziario viene adottata con delibera consiliare dagli enti che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 25, comma 1, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66,

convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

9. Il piano di risanamento, predisposto dall'ente e approvato con delibera consiliare, deve indicare sia le modalità di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio, sia le modalità e le specifiche azioni tese al consolidamento e al pareggio finanziario della gestione dell'ente. Nel piano sono dettagliatamente illustrate e documentate le cause che hanno determinato la situazione di dissesto, nonché le risorse proprie e le riduzioni di spese attivabili dall'ente per raggiungere gli obiettivi di cui sopra. Deve comunque essere prevista per i comuni l'adozione dell'aliquota massima consentita relativamente sia all'imposta locale sul patrimonio immobiliare, sia all'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche; per le province l'adozione dell'aliquota massima relativa all'addizionale sull'imposta locale sul reddito lordo delle attività economiche.

10. L'Istituto di garanzia intercomunale, previa verifica dell'effettivo stato di dissesto finanziario, istruisce il piano di risanamento accertandone la congruità rispetto agli obiettivi della copertura dei disavanzi pregressi e dei debiti fuori bilancio e del pareggio finanziario nella gestione dell'ente; ove l'Istituto approvi il piano di risanamento, con propria deliberazione stabilisce le modalità dell'intervento nelle forme previste al comma 7.

11. L'Istituto di garanzia intercomunale provvede a controllare l'osservanza da parte dell'ente del piano di risanamento approvato. A tal fine può richiedere specifici controlli, in materia di entrate tributarie, alla competente intendenza di finanza e può chiedere al comitato regionale di controllo la nomina di un commissario *ad acta* per l'acquisizione di documentazioni che non venissero fornite.

12. Qualora il piano di risanamento venga in parte o in tutto disatteso, l'Istituto di garanzia intercomunale può sospendere l'attribuzione delle provvidenze concesse; ove l'inosservanza del piano produca il ricostituirsi di disavanzi di amministrazione o di debiti fuori bilancio o

comunque pregiudichi la solvibilità dell'ente nei confronti degli obblighi assunti con l'Istituto di garanzia intercomunale, quest'ultimo può richiedere al comitato regionale di controllo competente di provvedere alla nomina di un commissario per l'adozione degli atti indicati dal piano di risanamento.

13. Devono essere stabiliti vincoli alle forme di impiego possibile dei fondi raccolti dall'Istituto di garanzia intercomunale; all'Istituto è comunque vietata qualunque forma di partecipazione azionaria a imprese pubbliche e private.

ART. 18.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni, delle province e dei loro consorzi, al fine di rimuovere i vincoli posti dalle medesime disposizioni, fermo restando quello relativo alla attuazione della disciplina sulla mobilità e con l'obbligo della copertura finanziaria delle eventuali maggiori spese derivanti dalle nuove assunzioni.

ART. 19.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione dell'ordinamento finanziario, contabile e patrimoniale delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane, in armonia con i princìpi della contabilità generale dello Stato, della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'ordinamento delle autonomie locali, tenendo conto delle esigenze dell'informatizzazione e della necessità di predisporre progressivamente nel tempo sistemi omogenei di contabilità analitica a costi e risultati per singoli servizi finali.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle norme concernenti l'ordinamento finanziario, contabile e gestionale delle amministrazioni provinciali, dei comuni, dei loro consorzi e delle comunità montane. Il testo unico sarà emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, del tesoro e delle finanze, sentito il parere del Consiglio di Stato. Nell'elaborazione del testo unico saranno sentiti i pareri dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dell'Unione nazionale delle province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCEM).

ART. 20.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.