

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma
4 e 5 dicembre 2008

Federalismo fiscale e T.U. sulle autonomie locali

A cura di: G. Usai

RIFORMA DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

Quali gli elementi della riforma?

- il provvedimento è articolato in quattro disegni di legge:

- a) misure a favore dei piccoli Comuni;
- b) delega al Governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali;
- c) delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie";
- d) delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane

MISURE A FAVORE DEI PICCOLI COMUNI

Consta di nove articoli nei quali si dà la definizione di piccolo Comune individuando la soglia di 5000 abitanti e prevedendo per essi misure organizzative semplificate in particolare sui documenti finanziari e contabili; prevedendo la possibilità del terzo mandato per i Sindaci dei piccoli Comuni; rivisitazione del ruolo dei segretari comunali, norme varie tese a disciplinare le nascite e con previsione di incentivi fiscali per i residenti.

Questo disegno di legge sembrerebbe destinato ad una rapida approvazione perché funzionale per le prossime elezioni amministrative.

La parte dedicata alla previsione di incentivi fiscali e sgravi contributivi sembrerebbe rappresentare un elemento di rallentamento per le conseguenze che tali norme avrebbero nel sistema fiscale generale e sembrerebbero più idonee ad essere inserite nel disegno di legge sulle "funzioni fondamentali" perché – in definitiva – è quello che si sta facendo. La ridefinizione del ruolo e delle funzioni di questi piccoli Comuni è strettamente correlato al federalismo fiscale.

ANALISI SPECIFICA

L'art. 2, al primo comma ribadisce la possibilità di promuovere una gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali – possibilità già prevista nel decreto legislativo 267/2000. I commi successivi prevedono che le funzioni di valutazione dei responsabili degli uffici o dei servizi possano essere affidate ad un organo monocratico interno o ad un soggetto esterno. Il termine organo monocratico farebbe pensare al Sindaco, mentre l'organo esterno sembrerebbe di difficile individuazione (una società.... Con quali strumenti e con quali oneri finanziari).

Viene poi disciplinata la fattispecie del responsabile del procedimento per l'affidamento e l'esecuzione degli appalti di lavori pubblici.

L'art. 4 tende a semplificare tutti i documenti contabili relativi al bilancio annuale e pluriennale, nonché quelli relativi al rendiconto di gestione. Anche la relazione revisionale e programmatica è limitata alla sola individuazione delle opere pubbliche da realizzare, dei costi e tempi di realizzazione e delle risorse disponibili.

L'art. 5 prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, il Governo adotti un decreto legislativo per razionalizzare il ruolo del Segretario comunale secondo i seguenti principi:

- sede di segreteria unica cui fanno riferimento non più di quattro Comuni limitrofi;
- riordinare i compiti e le funzioni del Segretario comunale in servizio presso la sede unificata;
- ampliare la responsabilità attribuendogli anche la funzione di controllo interno e di gestione e di regolarità dell'azione amministrativa.

Il regolamento comunale (di quale Comune? È un atto congiunto? Chi lo paga? Avendo maggiori compiti e disagi si presuppone una categoria stipendiale diversa dagli altri segretari comunali? Come viene ripartito il tempo lavorativo?)

Singolare è l'art. 6 che prevede che i genitori residenti nei piccoli Comuni possano chiedere che la nascita dei figli sia acquisita come avvenuta nel Comune di propria residenza anche se si fosse verificata in altro Comune.

L'art. 7 intitolato "fondo per gli incentivi fiscali in favore dei soggetti residenti nei piccoli Comuni" è quello più singolare e come affermato in premessa dovrebbe, più opportunamente, rientrare nel secondo disegno di legge perché correlato al ddl Calderoli.

Singolare è la disposizione che prevede che il 31 dicembre 2012 cessa di avere vigenza il suddetto articolo. Le riflessioni che potrebbero farsi potrebbero essere tante e tra queste che i piccoli Comuni si sono fusi od associati, che hanno raggiunto un livello di abitanti tale da non farli più annoverare come piccoli, di avere raggiunto un livello di sviluppo economico ottimale da non necessitare più di incentivi, da avere le corrette coperture finanziarie dall'attuazione del Federalismo fiscale.

Altra riflessione più generale attiene alla compatibilità con la normativa comunitaria.

Entrando più nel dettaglio

- Viene costituito – a decorrere dal 2009, un apposito fondo –

Per

- Agevolare l'imposta comunale sugli immobili destinati ad attività economiche, in relazione al corrispondente aumento dei trasferimenti o delle partecipazioni a tributi erariali volti a compensare le minori entrate;
- agevolare l'imposta di registro per immobili da destinare ad abitazione principale o ad attività economiche;
- agevolare il trasferimento, a qualsiasi titolo, di terreni agricoli e relative pertinenze per imprenditori agricoli anche non professionali;
- incentivi e premi per i residenti che intendono ricuperare il patrimonio abitativo o avviare in essi una attività economica;
- agevolazioni fiscali e tributarie in favore di chi trasferisce la propria residenza in un piccolo comune;
- premi di insediamento in favore di chi trasferisce la propria attività economica e non la modifica per cinque anni;

- agevolazioni alla persona fisica o giuridica che rileva immobili abbandonati, impegnandosi al loro recupero ed al loro utilizzo per almeno dieci anni, tali agevolazioni si applicano ai piccoli comuni con le seguenti caratteristiche:
- Comuni con significativi fenomeni di dissesto idrogeologico e con rilevanti criticità ambientali;
- Comuni con situazioni di marginalità economica o sociali, quelli con particolare decremento di popolazione residente;
- Comuni con disagio insediativo, indice di vecchiaia, indice di ruralità, percentuale occupati;
- Comuni in zone montane o rurali, caratterizzate da difficoltà di comunicazione, perifericità rispetto ai centri abitati di maggiori dimensioni.

DELEGA AL GOVERNO PER L'INDIVIDUAZIONE E L'ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI

Il disegno di legge consta di tre articoli, ma il vero dispositivo è all'interno dell'art. 1.

E' stata elaborata una bozza di osservazioni ai ddl tutte tese ad evidenziare le incongruenze e la lacunosità che scaturisce dall'aver separato i provvedimenti e soprattutto il fatto che le norme sembrano scollegate da altri provvedimenti in itinere o già approvati quali ddl Calderoli, la finanziaria 2008, manovre finanziarie collegate al DL 112, all'intesa sulla riduzione costi della politica.

Viene anche fatto rilevare che del ddl Lanzillotta, richiamato dal Ministro nella relazione illustrativa dei provvedimenti, mancano proprio quelle parti che erano codicise con le Autonomie locali e che costituivano un punto di equilibrio per garantire il rispetto delle potestà legislative regionali.

In particolare, più che la individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane(peraltro contenute in un altro disegno di legge) e su cui basare l'attuazione dell'art. 119 sembrano ridisegnarsi le nuove competenze.

La lettera e) non lascia dubbi nella sua formulazione quando afferma di volere considerare, nell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, quelle storicamente svolte, quelle tese a garantire i servizi essenziali e tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità per i Comuni e per le Province come ente di governo di area vasta, le attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica il cui svolgimento è necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni primari.

Si parla inoltre di sportelli unici, di gestioni associate e di prevedere strumenti per garantire l'integrazione e la leale collaborazione (Conferenze – Commissioni autonomie) individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra Enti locali, Regioni e Stato.

La fattispecie prevista al quarto comma è subordinata all'attuazione di due provvedimenti che, nella migliore delle ipotesi, comportano un tempo di 24 mesi e quindi superiore a quella prevista per l'attuazione del ddl Calderoli.