



Intesa Interistituzionale della Lombardia

Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia.

Milano, 11 febbraio 2005

Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia

In coerenza con le indicazioni provenienti dal dibattito dottrinale ad oggi emerso, i rappresentanti delle autonomie locali della Lombardia e la Regione Lombardia decidono di condividere un percorso congiunto nella definizione dei principi fondamentali ai quali deve ispirarsi la finanza pubblica lombarda.

I rappresentanti delle autonomie locali e la Regione Lombardia, nell'ambito delle rispettive competenze, si impegnano ad applicare tali principi nell'ambito del "sistema Lombardia", di seguito denominato "sistema", che è costituito dalle istituzioni in esso rappresentate. Il sistema si propone, inoltre, come occasione di rappresentazione a livello statale, e nell'ambito di un confronto con le altre realtà regionali, delle aspettative e degli intendimenti della comunità lombarda in materia di finanza pubblica nazionale.

Dalla declinazione dei principi fondamentali condivisi della finanza pubblica discendono anche indicazioni generali a livello operativo nonché indicazioni di tipo organizzativo.

L'obiettivo è quello di contribuire, attraverso proposte espressive della situazione esistente sul territorio regionale e comunque inserite in modo equilibrato nel contesto nazionale e comunitario, a definire un compiuto sistema italiano di finanza pubblica alla luce del nuovo titolo V della Costituzione. L'attività istituzionale posta in essere dal sistema si ispira ai seguenti principi generali che costituiscono l'impianto di finanza pubblica che si sta configurando:

1. Principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo

Tale principio, espresso nella consapevolezza che autonomia non è equivalente a separazione ma richiede collaborazione, assume una valenza trasversale e prioritaria rispetto a quelli di seguito enunciati. In particolare, tutti gli enti del sistema si impegnano a rispettare le sfere di attribuzione reciproca e a definire anticipatamente regole di coordinamento delle azioni reciproche.

L'applicazione di tale principio riguarda anche gli strumenti di programmazione al fine di definire un riferimento di medio periodo per tutte le amministrazioni.

2. Assegnazione delle competenze al livello di governo che più efficientemente può garantirne l'espletamento, sia in termini di costi che di soddisfacimento della collettività

L'indicazione operativa che ne emerge è una ricognizione delle funzioni attualmente esercitate e di quelle da esercitare in futuro. Alla ricognizione delle funzioni deve seguire la scelta delle dimensioni ottimali in cui collocare, in un'ottica di massimizzazione del rapporto tra costi e benefici, le medesime funzioni.

In tale contesto andrebbero comunque studiate soluzioni volte a salvaguardare il patrimonio storico e culturale dei Comuni di piccole dimensioni anche attraverso forme di gestione associata di specifiche funzioni. In questo modo si potrebbe garantire anche alle realtà di ridotte dimensioni l'accesso ad economie legate alla dimensione efficiente dell'erogazione di un servizio.

Allo scopo di incentivare le forme associative, con particolare riferimento alle Comunità montane e alle Unioni di Comuni, andrebbero potenziati appositi fondi statali e regionali da erogare a tali enti ovvero ai soli Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti aderenti agli enti medesimi.

3. Concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Incentivazione dei comportamenti virtuosi.

Tutte le amministrazioni pubbliche del sistema sono impegnate, ciascuna per la propria parte, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica posti dalla disciplina comunitaria in materia di condizioni di bilancio, in conformità alle previsioni del patto di stabilità interno e fatte salve le esclusioni ivi contenute. La Regione, quale ente di raccordo, assume il ruolo di guida e di riferimento nella gestione del debito entro i propri confini e dopo aver consultato i rappresentanti degli enti locali.

Gli obiettivi finanziari da perseguire sono comunque riferiti ai saldi per non compromettere con eccessive rigidità la gestione.

Al fine di salvaguardare l'autonomia degli enti lombardi, il sistema provvede a stabilire anticipatamente un insieme di incentivi e sanzioni che coadiuvi nel raggiungimento di

questi obiettivi. Le sanzioni devono essere proporzionate allo scarto tra obiettivi e risultati reali.

In particolare, si ritiene che il concorso del livello di governo comunale agli obiettivi nazionali di finanza pubblica, ripartito a priori per area regionale, debba essere:

- non superiore alla quota detenuta dai bilanci comunali sul totale del bilancio pubblico nazionale;
- ottenuto previa massima sollecitudine dell'ente Regione nel richiedere allo Stato il rispetto degli impegni finanziari e nel rispettare i propri impegni finanziari verso i Comuni di pertinenza.

4. Principio di correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate.

In base a questo principio il gettito fiscale viene collegato ai cespiti che risultano influenzati dall'attività svolta dall'ente pubblico. Si tratta di un principio di garanzia sia per l'ente pubblico che ha un ritorno dai servizi prodotti sia per i cittadini.

Con l'applicazione di questo principio sarà possibile verificare la corrispondenza tra la responsabilità amministrativa e quella finanziaria nonché l'efficacia delle prestazioni fornite ai cittadini. Saranno inoltre possibili positive ricadute nella lotta all'evasione fiscale.

A questo principio saranno uniformati l'individuazione di nuovi tributi e l'assegnazione di partecipazioni e di addizionali ai livelli di governo locale.

Gli enti locali, anche allo scopo di realizzare obiettivi di politica economica locale, propongono alla Regione o, allo Stato congiuntamente alla Regione nelle sedi nazionali, l'individuazione di basi imponibili ulteriori, opportunamente motivate.

5. Trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa.

L'azione amministrativa di tutti gli enti del sistema è improntata alla trasparenza ed alla efficienza delle decisioni di entrata e di spesa. L'applicazione di questo principio consente agli elettori il controllo sulle politiche di gestione delle risorse pubbliche, sia in entrata che in uscita; inoltre, permette di calcolare la perequazione tenendo conto delle "performances" reali e di quelle sostenibili da parte degli enti interessati dalla distribuzione del fondo perequativo.

La Regione Lombardia, nel caso di assegnazione della quota eventuale di parte di fondo perequativo regionale, può richiedere opportuni chiarimenti in merito alla gestione condotta e il rispetto, entro scadenze temporali adeguate, di opportuni parametri di efficienza, valevoli per la media degli enti in condizioni analoghe.

6. Sufficienza delle risorse finanziarie ai fini dell'esercizio delle competenze e assicurazione del finanziamento dei livelli essenziali di prestazioni.

Ogni conferimento di competenze deve avvenire con una contestuale devoluzione di adeguate risorse finanziarie. In attesa della definizione dei costi standard, al fine di non ritardare il processo di conferimento, le risorse saranno adeguate al tasso di inflazione secondo i parametri ISTAT.

In particolare il finanziamento dei livelli essenziali di prestazioni dovrà basarsi su risorse proprie e compartecipazioni a tributi riferibili al proprio territorio. Solo nel caso in cui le entrate risultassero insufficienti a coprire la spesa, interverrà il meccanismo perequativo.

Le competenze assegnate si traducono in prestazioni che quasi sempre toccano i diritti civili e sociali e per le quali molto spesso si impongono i "livelli essenziali". La sufficienza delle risorse connesse a tali prestazioni deve essere garantita, quantomeno a livello regionale, attraverso accurate stime del costo standard (attuale e della sua prevedibile evoluzione nel tempo) e delle entrate standard proprie.

Il costo dei livelli essenziali delle prestazioni, ove eccedente le entrate proprie standardizzate, dovrà essere integralmente finanziato dallo Stato, in linea diretta o per il tramite della Regione.

7. Obbligo per la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, di garantire l'autonomia degli enti locali e salvaguardarne l'equilibrio finanziario.

Nel quadro di finanza pubblica nazionale, qualsiasi competenza di spesa riversata sui bilanci di Regione ed enti locali, a partire dall'anno 2005, da qualunque livello provenga, deve essere completamente bilanciata, oltre che da risorse di personale di livello adeguato, anche da risorse equivalenti, possibilmente sotto forma di cespiti tributari delegati.

Dovrà inoltre essere bilanciata da gettiti tributari alternativi, qualsiasi erosione di gettito tributari dovuta ad azioni unilaterali di Stato o Regione sulla base imponibile e/o sulle aliquote che comportano perdite di gettito per Regioni o enti locali. In tale modo si garantirà la neutralità delle nuove competenza di spesa sul bilancio di tutte le amministrazioni.

8. Valorizzazione e responsabilizzazione del ruolo delle Comunità montane e delle altre forme associative.

Nel nuovo contesto di finanza pubblica devono essere valorizzate e responsabilizzate anche le Unioni di Comuni e le altre forme di associazione tra i piccoli Comuni. In particolare, il ruolo delle Comunità montane e delle Unioni dei Comuni deve essere tenuto nella giusta considerazione anche nei rapporti con gli organi centrali di governo statale anche proponendo forme di finanziamento che permettano alle stesse lo svolgimento delle funzioni con margini di autonomia finanziaria.

9. Adozione, da parte di tutti i livelli di governo, di sistemi contabili uniformi.

L'uniformità dei sistemi contabili consente di rilevare con sufficiente grado di affidabilità gli andamenti generali della finanza pubblica. Il coordinamento dei sistemi contabili è un obiettivo fondamentale di informazione ai fini del consolidamento dei dati della pubblica amministrazione.

Il sistema, al fine di garantire la bontà delle sue rilevazioni contabili, si impegna a garantire che i bilanci di tutti gli enti pubblici lombardi si adeguino a norme nazionali e sopranazionali che tendono ad omogeneizzarli al fine di una corretta informazione reciproca.

Il principio deve essere integrato dall'introduzione di elementi che permettano di evidenziare gli effetti finanziari indotti da manovre di ogni ente sui bilanci di altri enti. Infatti, la lettura dei bilanci ufficiali non consente di valutare, con i confronti relativi anche agli anni precedenti, i flussi di risorse fra i diversi livelli di governo.

10. Adeguamento ai principi contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente.

Questo principio, nell'ottica di una maggiore trasparenza tra amministrazione e contribuente, si attuerà attraverso le seguenti azioni:

- semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti contributivi;
- chiarezza, trasparenza ed efficacia temporale delle norme tributarie e degli atti amministrativi;
- informazione, tutela dell'affidamento e dell'integrità patrimoniale del contribuente;

11. Continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri.

In applicazione al principio di correlazione deve essere individuato un legame tra il presupposto materiale del tributo e gli interessi la cui tutela è affidata all'ente impositore.

Il sistema si impegna a che questo collegamento sussista nell'individuazione di nuovi tributi propri e nella nuova collocazione di quelli esistenti.

12. Omogeneità dei tributi locali e regionali.

Limitazione dei casi di doppia imposizione sulla medesima base imponibile.

I tributi istituiti dalla Regione, per sé o per livelli di governo locale, non devono essere antitetici fra loro e rispetto a quelli statali.

Qualora venga istituito un tributo proprio regionale che grava su di una base imponibile già sottoposta a tassazione locale, la Regione provvederà ad approntare misure di compensazione o di coordinamento adeguate. La Regione si farà, invece, portavoce nei confronti dello Stato nel caso di introduzione da parte di quest'ultimo di tributi su cespiti già sottoposti a tassazione locale anche al fine di evitare un'eccessiva pressione fiscale.

13. Principi di territorialità e neutralità dell'imposizione.

I tributi regionali e locali dovranno essere limitati a basi imponibili collocate all'interno del territorio dell'ente beneficiario o aventi un collegamento con esso. Non potranno essere posti ostacoli alla libera circolazione di cose o persone, al fine di sottoporle a pressione tributaria.

Il sistema si impegna a vigilare sul rispetto di questi principi, sia al proprio interno che verso lo Stato, rilevando eventuali sconfinamenti da parte dei poteri centrali.

14. Attuazione del principio di sussidiarietà fiscale da parte del livello di governo regionale.

Con questo principio si intende la possibilità di sostituire flussi di trasferimenti, ripetitivi e quantitativamente bene accertati, erogati dalla Regione ai Comuni ed alle Province, con la cessione di tributi regionali. La cessione deve riguardare tributi che sono passibili di assumere quei caratteri di continuità e di sviluppo nel tempo propri delle spese che essi sarebbero destinati a finanziare. In fase di applicazione di questo principio si terrà conto della dimensione efficiente per l'erogazione di ogni servizio, anche a livello associato.

15. Utilizzo del sistema fiscale per il potenziamento del sistema regionale di welfare.

La Regione Lombardia utilizza lo strumento fiscale per agevolare famiglia e imprese non profit che contribuiscono alla costruzione sociale.

A tale fine saranno incentivati meccanismi che permettano a tali realtà di dialogare con sempre maggiore efficacia con le istituzioni pubbliche.

16. Assegnazione di risorse aggiuntive ed effettuazione di interventi speciali solo per determinate finalità e per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni.

Per programmi mirati è possibile l'assegnazione di fondi vincolati e improntati all'obiettivo di incentivare i soggetti beneficiari ad uscire dalla situazione contingente di sofferenza o di necessità. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali devono privilegiare effettive situazioni di degrado sociale e di mancato sviluppo; prioritarie saranno le iniziative volte alla creazione di infrastrutture di base. Verrà istituito un sistema di monitoraggio per verificare l'effettiva convergenza dei parametri dei territori selezionati verso i valori medi regionali e, se del caso, anche nazionali.

17. Adeguatezza ed efficienza dimensionale.

La concreta attuazione della riforma istituzionale non potrà prescindere dalla salvaguardia del principio di adeguatezza nell'assolvimento delle funzioni conferite, in particolare di quelle amministrative. Ciò dovrà comportare una metodica e continuativa

politica, da parte statale e regionale, con riguardo ai piccoli Comuni, di incentivazione a superare l'handicap dimensionale, e non già la rinuncia a devolvere le funzioni. L'incentivo potrebbe essere rinvenuto nell'ambito della implementazione del sopra menzionato principio di sussidiarietà fiscale. A tale scopo la dimensione territoriale e la quantificazione della popolazione dei Comuni aderenti a Comunità Montane o ad Unioni di Comuni sono sostituite con il territorio e la popolazione dell'Ente associativo.

18. Perequazione

La quantificazione della necessità di spesa ai fini perequativi deve avvenire attraverso l'individuazione di costi standard e non in base alla spesa storica.

La perequazione effettuata dallo Stato (con le proprie risorse) deve essere opportunamente coniugata con quella, propria ed autonoma, della Regione di pertinenza per meglio cogliere le peculiarità territoriali dei fabbisogni e nel rispetto della competenza regionale di coordinamento della finanza regionale e locale.

19. Previsione di forme di verifica. Dissesto finanziario.

La Regione, nell'ambito dei poteri di coordinamento della finanza pubblica ad essa riconosciuti, procede alla verifica del reale rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte del sistema.

Il sistema, anche con il concorso finanziario dello Stato, deve porsi in grado di prevenire, rilevare e gestire le situazioni degli enti locali strutturalmente deficitari o finanziariamente dissestati.

Prime indicazioni operative ed organizzative per il sistema lombardia

L'attuazione del Titolo V della Costituzione ed, in particolare dell'art. 119, dovrà definire un federalismo fiscale sostanzialmente coerente con il proprio enunciato.

Il federalismo fiscale proposto dal sistema è di tipo cooperativo ed ispirato al principio di solidarietà tra realtà territoriali diversificate nel momento della distribuzione delle risorse esistenti, ma deve anche stimolare all'efficienza tutte le amministrazioni. In quest'ultima accezione, il federalismo fiscale proposto presenta anche connotazioni di federalismo di tipo competitivo.

Il sistema fiscale lombardo sarà improntato alla semplicità, alla stabilità dei rapporti e orientato ai cittadini ed ai contribuenti, che sono i veri destinatari e beneficiari del processo di riforma.

I rapporti finanziari tra Regione ed enti locali devono superare definitivamente la logica dei trasferimenti di risorse tipici di contesti storici non più rispondenti alla situazione attuale. La correlazione tra ente impositore ed ente erogatore del servizio deve essere coniugata, anche nel momento di assegnazione dei tributi ai vari livelli di governo, con il principio della sufficienza delle risorse garantite all'ente erogatore per prestare un servizio efficiente.

Dovrà essere garantito un incentivo alla virtuosità fiscale collegato al legame territorio-gettito, ferma restando la salvaguardia dei fabbisogni connessi ai diritti civili e sociali.

La perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma) deve avvenire al fine di ridimensionare il differenziale esistente relativo alla necessità di spesa ed alla capacità fiscale presente in un ambito territoriale. La quantificazione della necessità di spesa deve avvenire attraverso l'individuazione di costi standard e non in base alla spesa storica. In assenza di soluzioni maggiormente rispondenti alla logica della buona amministrazione, il criterio perequativo basato sulla spesa storica potrà avere una durata transitoria di massimo tre anni.

Per "l'accompagnamento" delle attività connesse alla fase transitoria è necessaria la costituzione di un punto di incontro interistituzionale dei vari livelli di governo preposto al coordinamento finanziario. In questa sede, nel limite delle competenze degli organi di programmazione finanziaria, verrebbero condivisi e concordati obiettivi di finanza

pubblica e modalità di perseguimento degli stessi. In tale sede rientrano equilibratamente i rappresentanti degli enti territoriali.

Il meccanismo perequativo introdotto dall'art.119, quinto comma, è uno strumento aggiuntivo rispetto al finanziamento delle funzioni normali e deve riguardare situazioni specifiche.

Le Regioni devono essere coinvolte nelle funzioni di programmazione e di riparto dei fondi che riguardano i propri territori e le proprie materie di competenza.

E' auspicabile l'introduzione di una Camera parlamentare espressiva delle esigenze territoriali.

Assegnazione dei tributi ai livelli di governo: una prima ipotesi

La situazione attuale di assegnazione dei tributi ai vari livelli di governo è la seguente:

Regioni: IRAP, addizionale regionale IRPEF, compartecipazione all'IVA, tassa automobilistica regionale, tasse sulle concessioni regionali, tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi urbani; imposta sulle concessioni per occupazione del demanio e patrimonio indisponibile dello Stato; addizionale regionale sull'ammontare dei canoni relativi alle utenze di acqua pubblica; TOSAP; addizionale regionale consumo gas metano; Imposta e compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione; tassa per DSU; tassa di abilitazione all'esercizio professionale; IRESA.

Province: tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente; tassa per l'occupazione delle aree pubbliche delle province; imposta provinciale di trascrizione; imposta sulle assicurazioni RCA; addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica; addizionale/compartecipazione IRPEF.

Comuni: ICI; imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni; addizionale sul consumo di energia elettrica; addizionale comunale all'IRPEF; addizionale comunale sui diritti d'imbarco (quota parte); tosap; tassa per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

L'assegnazione futura dei tributi ai diversi livelli di governo deve tener conto del principio di correlazione fra prelievo e beneficio connesso alle funzioni esercitate da ciascun ente. Il decentramento di molte attività, comporta la necessità di risorse

decisamente superiori a quelle attuali. Per garantire un finanziamento adeguato alle competenze assegnate occorre studiare un nuovo sistema tributario.

La finanza regionale e locale si basa su compartecipazioni o addizionali a tributi erariali, a tributi propri o entrate derivanti da perequazione. Al fine di mantenere un livello di responsabilizzazione di tutti gli enti coinvolti, il finanziamento attraverso compartecipazioni alle imposte erariali, deve contemplare anche un margine di manovra a livello decentrato tramite addizionali regionali o locali.

Tenendo in considerazione inoltre il grado omogeneità del gettito dei tributi sul territorio nazionale è possibile ipotizzare la seguente attribuzione dei tributi ai diversi livelli di governo.

Lo Stato percepirebbe il gettito dell'IRES, dell'IRAP e di una buona fetta dell'IRE, l'imposta di registro, una quota delle utenze domestiche e commerciali di energia elettrica.

Le Regioni percepirebbero l'addizionale all'IRE, la compartecipazione importante all'IVA, la tassa automobilistica (solo una piccola parte del gettito totale), i prelievi su alcolici, tabacchi e giochi.

Le Province percepirebbero una addizionale all'accisa sulla benzina e gasolio, una quota del tributo sui rifiuti solidi, una addizionale alla tassa automobilistica, una quota relativa alle utenze commerciali di energia elettrica.

I Comuni gestirebbero la platea impositiva relativa agli immobili percependo i relativi tributi. I Comuni inoltre percepirebbero i seguenti tributi: tributo sui rifiuti solidi, addizionale all'IRE, compartecipazione all'IVA, addizionale sull'accisa benzina e gasolio, addizionale alla tassa automobilistica, quota sulle utenze domestiche di energia elettrica.

Le Comunità Montane percepirebbero i proventi relativi all'utilizzo delle acque (usi minerali, usi idroelettrici, demanio idrico) e potrebbero compartecipare ad una quota dell'IRE.

Governo e modalità di gestione dei tributi. I centri di servizio regionale

L'introduzione dei principi del federalismo fiscale non può limitarsi ad una nuova distribuzione delle risorse esistenti, ma deve essere un'occasione di impulso allo

sviluppo economico e di “governo” della leva fiscale in modo virtuoso rispetto all’economia lombarda, nel rispetto del principio costituzionale della permanenza sul territorio delle risorse derivanti dalla fiscalità.

Per quanto riguarda invece le modalità di gestione dei tributi appare più efficiente per l’amministrazione ed efficace verso i contribuenti orientare il Sistema verso una gestione “unitaria”.

Per questo motivo, al fine di garantire ai contribuenti lombardi un servizio di eccellenza, attraverso un unico interlocutore (evitando inutili e costose duplicazioni di apparati che costituirebbero una applicazione deleteria del federalismo), le attività gestionali relative ai tributi del sistema, compresa la rappresentanza di fronte alle competenti Commissioni Tributarie, dovranno essere prioritariamente affidate a soggetti con esperienza consolidata nelle attività di gestione dei tributi.

Gli uffici dell’Agenzia delle Entrate rappresentano la base di funzionamento del sistema tributario nazionale e potrebbero esserlo, in questo contesto, anche in relazione ai tributi del Sistema.

Gli uffici della Agenzia delle Entrate dovranno essere coinvolti nelle attività di gestione dei tributi, ad esempio attraverso convenzioni o accordi e, a regime, dovranno diventare dei veri e propri centri di servizio tributario che collaborano e rispondono oltre che al Ministero anche agli altri livelli territoriali di governo della fiscalità. Appare fondamentale, in questo contesto, il livello regionale dei centri di servizio, quale luogo di confronto e programmazione territoriale e strumento partecipativo per il coordinamento a livello statale.

Per quanto riguarda la gestione dei tributi a partecipazione regionale e locale, gli uffici dell’Agenzia devono mantenersi in stretto e tempestivo rapporto, anche per via telematica, con le amministrazioni del Sistema che possono direttamente avanzare motivate proposte di aumento della base imponibile di loro pertinenza.

Sottoscritto in Milano in data 11 febbraio 2005

REGIONE LOMBARDIA

Il Presidente

F.to *Roberto Formigoni*

Assessore alle Risorse e Bilancio

F.to *Romano Colozzi*

U.P.L.

Il Presidente

F.to *Leonardo Carioni*

A.N.C.I. Lombardia

Il Presidente

F.to *Aurelio Ferrari*

U.N.C.E.M. Lombardia

Il Presidente

F.to *Livio Ruffinoni*