

Il mondo degli  
Enti Locali

*La complessità del nuovo sistema in cui le Regioni giocano il ruolo fondamentale*

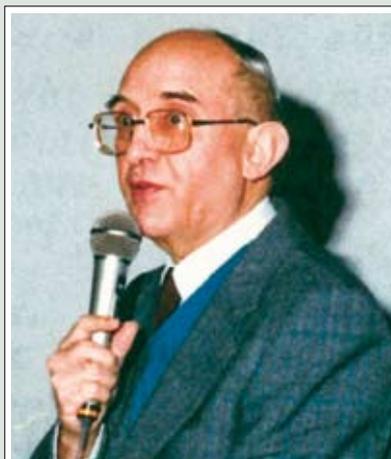
## Federalismo fiscale ed enti locali

Sono anni che, in ogni sede, sentiamo parlare di federalismo; si sono avviate discussioni e polemiche, quasi sempre solo ideologiche o quanto meno di ispirazione politica. Il Paese si è diviso tra gli entusiasti, i favorevoli con qualche riserva ed i contrari. In realtà del federalismo si dice tutto ed il contrario di tutto e si sta ripetendo, come i più anziani ricorderanno, ciò che negli anni '60 è avvenuto per la "programmazione" che avrebbe risolto ogni problema, ma che, di fatto, fu più mito che realtà.

Oggi siamo alla fase della legge delega al Governo (5 maggio 2009, n°42) sulla quale vi è stata larga convergenza con il voto favorevole o l'astensione anche dei principali Gruppi di opposizione. Il Governo dovrà approvare i decreti delegati entro due anni; poi si avvierà un periodo sperimentale; "a regime" si arriverà tra cinque anni.

Mi propongo, anzitutto, di chiarire qualche idea precisando che, il cammino intrapreso con la legge "delega" al Governo riguarda quello denominato, anche dalla Legge, "federalismo fiscale" e non federalismo "istituzionale", anche se, indubbiamente

di Giosuè Nicoletti



Giosuè Nicoletti

mente le istituzioni politiche ed amministrative (in particolare regioni ed enti locali) sono coinvolte.

Deve essere, poi, sottolineato che non si tratta di una novità assoluta e dirompente, ma, come ha avuto modo di sottolineare con forza il Ministro Tremonti, si tratta di un processo in certo senso obbligato dovendosi applicare l'articolo 119 della Costituzione, così come sostituito dall'articolo 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3<sup>1</sup>.

Carattere peculiare del nostro "fe-

deralismo", differenziato in ciò da quello di altri Paesi europei (Germania, Spagna), sta in ciò, che esso è fondato sul pluralismo degli enti del

*1. Art. 119 Costituzione:*

1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
5. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
6. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo dei principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento, solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

governo territoriale: Regioni, Province e Comuni. Questi enti, esponenti delle rispettive collettività, sono titolari di poteri, funzioni e compiti, stabiliti dalla Costituzione che ne garantisce, al contempo, la posizione istituzionale reciproca e definisce i rapporti che tra essi intercorrono al fine dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo.

In questo quadro, viene esclusa la sottoposizione (di carattere istituzionale) degli enti locali (e cioè comuni e province) alla regione, a differenza di altri ordinamenti europei (e, in Italia, negli ordinamenti delle regioni speciali). In altre parole nel nostro Paese gli enti locali non fanno parte dell'ordinamento regionale; la loro organizzazione e le loro funzioni fondamentali sono stabilite dalle leggi dello Stato sulla base dei principi costituzionali molto puntuali, che assicurano anche ampia autonomia normativa agli enti stessi; i quali, per questo motivo, almeno in parte, sono autori del loro stesso ordinamento.

L'architettura costituzionale, in conseguenza, rende sicuramente più complessa in Italia l'attuazione del "federalismo" rispetto ad altri Paesi. Più difficile organizzare un sistema di rapporti istituzionali stabiliti tra una pluralità assai frammentata e differenziata di attori, rispetto ai sistemi nei quali gli attori politici sono sostanzialmente due, lo Stato centrale e le regioni, le quali a loro volta dispongono del governo locale<sup>2</sup>.

**Principi e criteri del "federalismo fiscale"**  
I Principi ed i criteri per l'attuazione del federalismo fiscale contenuti nella Legge "delega" si possono così sintetizzare:

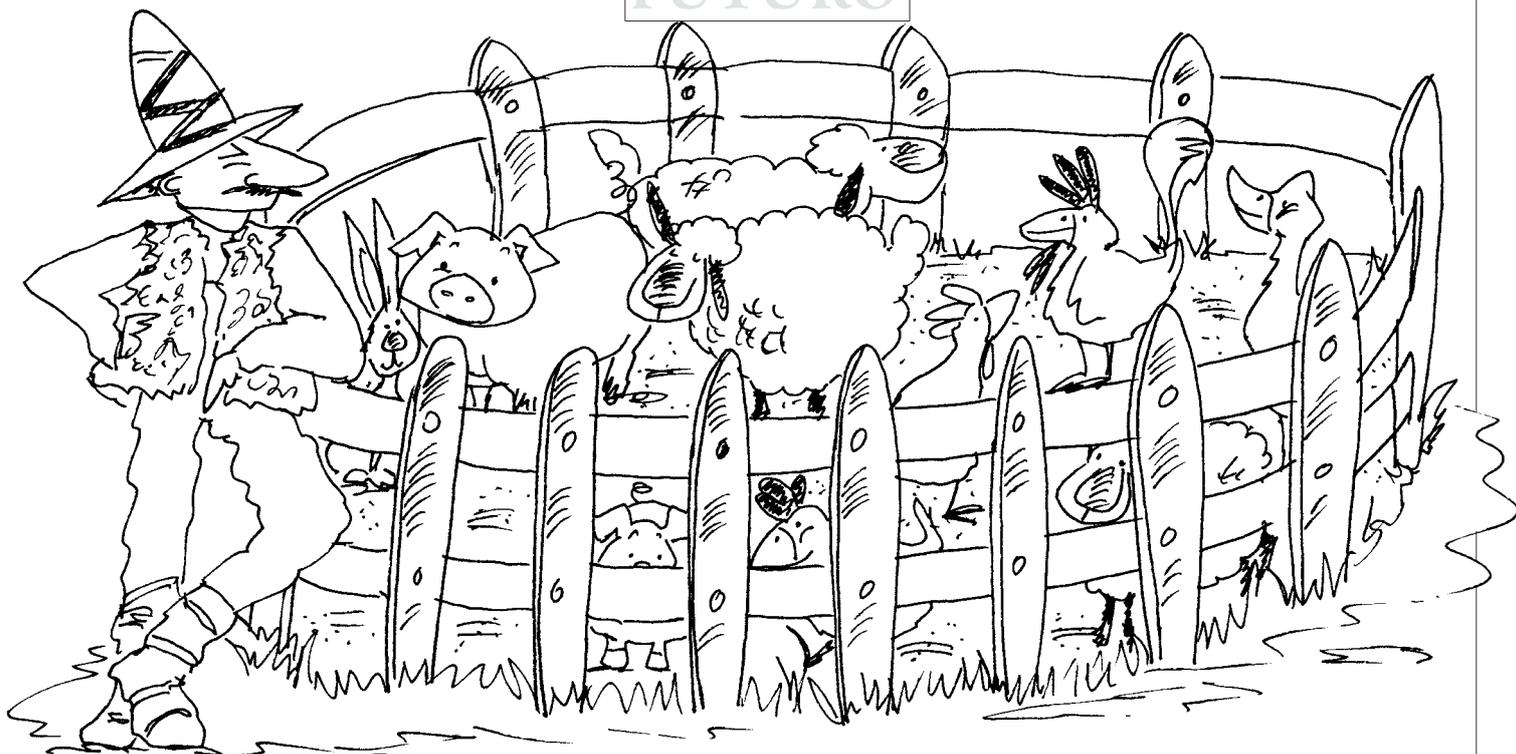
1. Autonomia e responsabilizza-

2. vedi Vincenzo Cerulli Irelli: *Sul federalismo fiscale (prime provvisorie osservazioni) in AUTONOMIE LOCALI: L'attuazione del federalismo fiscale e le ricadute per il Governo del territorio - edizioni ANCI RICERCHE*

1. zione finanziaria di tutti i livelli di governo;
2. attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli enti locali, secondo il principio di territorialità;
3. superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
4. rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni sul coordinamento tra finanza pubblica e sistema tributario;
5. esclusione della doppia imposizione sulla medesima base imponibile, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
6. tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio, in modo da favorire corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenimento e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

7. previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle basi imponibili non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali nonchè determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;
8. facoltà delle Regioni di istituire a favore degli enti locali partecipazioni al gettito dei tributi e delle partecipazioni regionali;
9. esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo;
10. previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accredito diretto del "riscosso" agli enti titolari del tributo;





11. definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;
12. premi ai comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni;
13. garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere di tributi e partecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;
14. flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le Regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di fi-

- nanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;
15. semplificazione del sistema tributario, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
16. trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa;
17. razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
18. riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
19. definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della cosiddetta sussidiarietà orizzontale;
20. territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di "esportazione" delle imposte;
21. tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e auto-

nomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico.

Indubbiamente la realizzazione dell'autonomia della entrata e della spesa ed il superamento del sistema della finanza derivata e dei bilanci fondati sulla spesa storica (allorché saremo giunti a regime) costituirà una vera rivoluzione nel senso di rivolgimento di prassi consolidate, anche normativamente. Come già detto, verrà superato il criterio della spesa storica e della conseguente impostazione dei bilanci (preventivi) cosiddetti "incrementali". Sinora ci si è basati sul bilancio dell'anno precedente con obbligo di giustificare gli scostamenti non sempre ammessi dato che spesso sono stati imposti dei "blocchi" alla spesa. E' evidente la caratteristica "conservatrice" dell'attuale ordinamento. Con il "federalismo" gli enti locali (così come le Regioni) saranno responsabili dei fondi che riceveranno dai cittadini: se aumenteranno i costi dovranno chiedere nuove tasse ai propri cittadini (che sono poi i loro elettori); cesserà il tradizionale ping-pong tra enti locali e Governo

con un rimpallo delle responsabilità sia dal lato della spesa che da quello della entrata.

Se, al contrario, l'Ente locale sarà capace di contenere i costi delle funzioni svolte, le tasse potrà ridurle. Comunque gli amministratori verranno giudicati nelle urne, e non dai giornali. Senza contare che le imprese potranno spostare i loro insediamenti (e anche le tasse che devono pagare) da una Regione o da un Comune all'altro, scegliendo le situazioni più favorevoli. Non a caso nei Paesi che hanno una struttura federale consolidata si usa dire che "il federalismo significa votare con i piedi". Vai, insomma, dove stai meglio.

### ***I provvedimenti "paralleli" contenuti nella legge delega sul federalismo***

Il provvedimento contiene anche alcune disposizioni in certo senso parallele al federalismo fiscale. Segnaliamo:

- a) la previsione dell'obbligo (sanzionato in caso di inosservanza) dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni sui servizi esternalizzati. Da tempo si chiede che gli enti locali, e non solo quelli di maggiori dimensioni, presentino un rendiconto complessivo se non proprio consolidato in senso proprio delle gestioni che a loro fanno capo come titolari diretti, o come soci. Basterà accennare che il bilancio di un Comune come quello di Brescia rappresenta sì e no un terzo del bilancio aggregato con le sue società: A2A, Brescia Mobilità; Centrale del latte ed altre minori<sup>3</sup>;
- b) l'obbligo di pubblicare nei siti internet i bilanci delle regioni e degli enti locali tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite;
- c) individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione delle norme costituzionali rela-

tive ai diritti ed alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti;

- d) individuazione di forme di fiscalità "di sviluppo" con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate;
- e) costituzione ed effettivo avvio delle città metropolitane.

La commissione fiscalità enti pubblici del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli esperti contabili ha compiuto una approfondita analisi della proposta di legge sul federalismo fiscale con rilievi e suggerimenti critici.

Nella considerazione conclusiva si pone in risalto il rilevante stato di indeterminatezza del provvedimento legislativo<sup>4</sup> che dovrà essere superato con le leggi delegate. Per converso viene salutato con favore l'intendimento della semplificazione quale principio fondante del futuro assetto federale. Esso, tra l'altro, viene incontro alle istanze provenienti anche dal mondo professionale, oltre che dalle categorie economiche. Sarebbe stato, semmai, auspicabile che anche altri valori tutelati nello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000) avessero trovato ingresso tra i principi fondamentali del nuovo ordinamento.

Ugualmente da apprezzarsi è la codificazione del divieto della doppia imposizione sul medesimo presupposto. Quindi il programma è che tutti siano avvantaggiati: Nord e Sud; enti locali e regioni con

migliori servizi a parità di imposizione fiscale. Se così sarà, la via obbligata dovrà essere quella di una maggiore efficienza e cioè della riduzione degli sprechi o, comunque, dei costi, all'evidenza strada tutta in salita.

Conclusivamente riporto quanto ha rilevato il presidente dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Brescia dott. Passantino all'assemblea annuale della categoria: *"Quello che preme segnalare non è tanto il rischio per i cittadini di un aggravio di tassazione complessiva (comunque, sia chiaro, tutto da verificare), quanto piuttosto il rischio, forse più concreto, che si determini un ulteriore aggravio di quella complessità del sistema fiscale che sarebbe invece opportuno ridurre e semplificare"*.

**Giosué Nicoletti**  
Dottore Commercialista

3. Si veda lo studio di CIVICUM LE SOCIETÀ CONTROLLATE DAI MAGGIORI COMUNI ITALIANI COSTI QUALITÀ EFFICIENZA edizione 2009.

4. Ettore Jorio; dalla rivista on line Federalismi n. 8 del 22 aprile 2009.

La legge delega rappresenta un buon elaborato. Per alcuni versi è da considerarsi, tuttavia, una soluzione "ad ampio spettro", come alcuni antibiotici che, per essere certi di debellare le malattie (rectius, di soddisfare le aspettative), intervengono sui diversi ceppi di batteri (rectius, tengono conto delle diverse istanze) a discapito di quelli che potrebbero risultare (bio)resistenti (rectius, trascurando alcune garanzie costituzionali), aggredibili con principi attivi specifici (rectius, con le necessarie certezze di copertura finanziaria).

