

**Guglielmo Bernabei, Giacomo Montanari,\*** *Fiscalità locale. Ricerca di un difficile equilibrio*, Aracne Editore, 2016.

I processi di federalismo fiscale, avviati e non conclusi, uniti all'asserita intenzione di rafforzare autonomia e decentramento non hanno concretamente determinato significativi rafforzamenti dello spazio di autonomia finanziaria locale.

Al contrario, è facilmente rilevabile che si è proceduto ad una semplice trasformazione delle modalità e degli strumenti attraverso i quali lo Stato esercita le proprie prerogative in materia di controllo finanziario sugli enti locali.

Il percorso di attuazione della riforma del Titolo V, avviata nell'ormai lontano 2001, non ha mai realmente trovato piena applicazione. I diversi decreti delegati che si sono susseguiti negli ultimi anni si sono mossi prevalentemente su un piano ancora troppo generale, rinviando ad altri provvedimenti, poi non adottati, di natura amministrativa e regolamentare, la disciplina di procedure di notevole rilevanza nell'ottica del raggiungimento delle finalità della riforma.

Inoltre, le rigorose misure di finanza pubblica, realizzate con atti di decretazione d'urgenza a partire dal 2011, in un contesto di grave crisi economica, hanno avuto un impatto negativo sul piano dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, restringendo gli spazi di autonomia finanziaria e tributaria che faticosamente gli enti locali si erano ritagliati nel corso del decennio precedente. I decreti sulla cosiddetta *spending review* hanno, poi, rappresentato uno strumento di forte impatto sul controllo della spesa pubblica nei confronti di tutti gli enti territoriali. Tali provvedimenti, adottati da un legislatore incerto e spesso confuso, si sono posti in una logica opposta rispetto al modello prefigurato dal riformato Titolo V della Costituzione e dalla legge delega 42/2009, sulla spinta di una situazione emergenziale che non ha inteso valorizzare l'autonomia locale, preferendo muoversi secondo l'indirizzo di una ricentralizzazione dei poteri statali in tema di coordinamento della finanza locale. In questa direzione, gli interventi più significativi si sono avuti col d.l. n. 201/2011, "Salva Italia", convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, col d.l. n. 52/2012, *Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*, convertito con modificazioni nella legge n. 94/2012, e dal d.l. n. 95/2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica*, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012. Tali provvedimenti hanno introdotto nel nostro ordinamento una serie di norme, poi rafforzate in sede di legge di Stabilità per gli anni 2013, 2014, 2015 e

2016, finalizzati a ridurre la spesa pubblica. Si è verificata una progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato centrale agli enti locali. sottrazione di risorse economiche che hanno creato non poche difficoltà nel funzionamento dell'ente locale stesso e nella gestione del territorio da esso governato.

Non essendo pensabile per un Comune poter continuare a svolgere le proprie funzioni in assenza di risorse adeguate, il legislatore ha stabilito che quanto veniva a mancare nelle casse comunali, a seguito di tagli ai trasferimenti, doveva essere raccolto con l'imposizione fiscale locale. Pertanto, a partire dal 2012 con l'introduzione dell'Imu e, a seguire, con l'aggiunta della Tasi e della Tari, l'ente locale comunale deve soddisfare le proprie esigenze di gestione.

La diminuzione dei trasferimenti dallo Stato si è tradotta in un aumento della pressione fiscale sui cittadini ma non si è avuto un tangibile beneficio per il Comune, sempre teso tra una politica di mantenimento e di miglioramento dei servizi e l'attenzione a non procedere ad ulteriori aumenti della pressione fiscale locale.

In tema di tassazione immobiliare, il legislatore ha inteso perseguire due obiettivi: da un lato, il riequilibrio strutturale dei conti pubblici per ridurre rapidamente il peso del debito, dall'altro, una ricomposizione del prelievo da attuarsi riducendo il carico fiscale sulle imprese e sul fattore lavoro aumentando la pressione sul patrimonio immobiliare. Gli immobili sono stati visti come la materia ideale per individuare una imposta di tipo patrimoniale posta a base di una imposizione ispirata dal principio di territorialità.

Tuttavia, gli interventi normativi non hanno tenuto nella giusta considerazione le differenziazioni a livello dimensionale e territoriale degli enti locali. Il livello e la composizione delle entrate e delle spese dei Comuni presenta, infatti, una forte variabilità legata all'eterogeneità delle loro caratteristiche orografiche, demografiche, economiche e sociali.

Queste sono alla base di domande differenziate di servizi da parte dei cittadini e, nello stesso tempo, condizionano i costi della fornitura dei medesimi servizi. L'emergenza della crisi economica ha indotto il legislatore statale a considerare le autonomie locali come centri di spesa, fattori di espansione del deficit e del debito pubblico e non come enti portatori di interessi collettivi e dotati di una propria autonomia. Ne è derivato un forte impedimento per gli enti locali al reperimento di risorse aggiuntive con le quali esercitare la propria autonomia finanziaria e tributaria.

Anche le posizioni assunte dalla Corte costituzionale hanno sostanzialmente avallato l'indirizzo "accentratore" esercitato dallo Stato, sebbene i giudici costituzionali abbiano

sottolineato la “temporaneità” di determinati interventi macroeconomici. In tal senso la Corte ha avuto modo di affermare, nella sentenza n. 193 del 2012, che “i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica possono certamente prevedere misure restrittive di contenimento della spesa pubblica indirizzate agli enti locali, ma trattandosi di misure eccezionali e adottate in un contesto emergenziale, il legislatore non può esprimersi come se tali norme dovessero trovare applicazione per un tempo indeterminato”.

Questo dato conferma che la grave recessione economica è stata un fattore determinante nel frenare il cammino verso il federalismo fiscale, che già di per sé aveva mostrato tutti i caratteri di una partenza incerta, con scarse prospettive di compimento.

Inoltre, un altro tecnicismo, entrato a regime dal 2013, merita di essere ricordato. Una parte delle imposte locali raccolte dall’ente comunale viene trattenuta direttamente dallo Stato al fine di costituire un fondo, destinato ad essere, in un secondo momento, redistribuito tra tutti i Comuni con il nome di Fondo di Solidarietà Comunale, sulla base di criteri di riparto piuttosto confusi. Ne deriva che alcuni Comuni si trovano a ricevere meno di quanto gli viene trattenuto, divenendo finanziatori dello Stato stesso.

Partendo da un esame dell’evoluzione storica e concettuale della nozione di autonomia locale e dall’analisi dei profili di autonomia finanziaria inerenti il Titolo V della Costituzione, il presente studio si propone di approfondire il percorso dei tributi locali immobiliari, ripercorrendo il passaggio dall’Ici all’Imu fino a prefigurare la costruzione di un modello di Service Tax. In quest’ottica si è posta particolare attenzione ai sistemi vigenti nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

La legge di Stabilità 2016 non apporta le novità sperate in tema di imposizione immobiliare locale. La definizione di una autentica forma di Service Tax sembra abbandonata e il tutto si conclude con l’abolizione del prelievo sull’abitazione principale e con l’abolizione dell’Imu agricola. Non siamo dinanzi alla soppressione totale della Tasi, che si continua ad applicare sugli immobili diversi dall’abitazione principale, venendo meno quel collegamento con il costo dei servizi indivisibili forniti dai Comuni, i cui primi utilizzatori sono sicuramente i titolari di abitazione principale.

Questo lavoro rappresenta la sintesi di precedenti studi e ricerche sul tema della finanza locale, evidenziando gli aspetti più salienti delle tematiche affrontate in questi anni. Le questioni esposte risultano essere quelle più significative per sottolineare la difficoltà di giungere ad un sostenibile punto di equilibrio.

La prefazione al volume è stata curata da Francesco Tuccio, Presidente Anutel.

\* **Guglielmo Bernabei** è dottore di ricerca e cultore della materia in diritto costituzionale, diritto regionale e degli enti locali presso l'Università degli Studi di Ferrara. **Giacomo Montanari** è giurista d'impresa, specializzato presso la scuola di specializzazione per le professioni legali dell'Università di Padova ed esperto di diritto tributario degli enti locali e di finanza locale. I due autori, oltre a numerose pubblicazioni sul tema della finanza locale, collaborano con le riviste Tributi Locali e Regionali, Tributi & Bilancio, Innovazione e Diritto. Rivista di diritto tributario, dell'economia e del lavoro dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e con Rassegna Avvocatura dello Stato

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali