

Legge di Bilancio 2019 e autonomia tributaria: quali prospettive per la finanza comunale?

Maria Teresa Monteduro*

L'evoluzione del modello di finanza degli enti territoriali, storicamente aperto a oscillazioni, ha visto negli anni più recenti un utilizzo del potere impositivo spesso funzionale a fronteggiare i vincoli imposti dalla crisi economico-finanziaria e condizionato dalle rilevanti manovre di consolidamento dei conti pubblici.

In base ai dati Istat, le entrate tributarie dei comuni risultano nel 2017 pari a 26 miliardi di euro; quasi l'88 per cento delle entrate affluiscono dai tributi immobiliari (Imu e Tasi) e dall'addizionale comunale Irpef. Dall'avvio del percorso di attuazione del federalismo fiscale, l'autonomia tributaria dei comuni (calcolata come rapporto tra le entrate tributarie delle Amministrazioni territoriali sul totale delle entrate) è aumentata dal 25,8% del 2010 al 40,8% del 2017. Il rapporto tra trasferimenti e totale delle entrate, invece, si è ridotto nello stesso periodo dal 46,6% al 24%.

La dinamica del grado di autonomia tributaria è stata influenzata, in una prima fase del periodo considerato, dalle manovre di consolidamento dei conti pubblici - che si sono riflesse nelle complesse vicende di revisione dell'imposta municipale propria (Imu) - e, negli anni più recenti, dagli obiettivi di riduzione della pressione fiscale (tra cui l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale e il blocco delle aliquote dei principali tributi comunali, prorogato per tre anni dal 2016 al 2018) resi necessari per sostenere la ripresa economica e contrastare una fase congiunturale negativa.

Sotto il profilo dell'autonomia tributaria, la legge di bilancio per il 2019 non ha prorogato il blocco delle aliquote e tariffe, introducendo un elemento di discontinuità rispetto alle politiche di bilancio degli anni scorsi. A fronte dei tagli di risorse delle manovre di *spending review* (valutati per il comparto dei comuni in circa 8,6 miliardi di euro a partire dal 2010), l'assenza di questa leva di autonomia aveva impedito a molti enti locali di attivare gli spazi di manovrabilità al rialzo delle aliquote dei tributi propri e aveva anche contribuito a indebolire la sostenibilità del percorso di graduale sostituzione delle spese e risorse storiche con meccanismi perequativi basati sui fabbisogni standard e le capacità fiscali.

Nel complesso, le entrate derivanti dall'attivazione degli spazi di manovrabilità delle aliquote ancora disponibili per i comuni italiani, ad eccezione di quelli del territorio delle province autonome di Trento e Bolzano, risultano di circa 2,2 miliardi, ovvero poco più del 9% del gettito massimo potenziale complessivo dei tre tributi. La dimensione dello sforzo residuo sull'addizionale comunale è di 1,1 miliardi di euro (pari al 19% del gettito potenziale massimo) e di un ulteriore miliardo su Imu/Tasi (circa il 6% del gettito potenziale massimo).

Più di un terzo dei comuni italiani dispone oggi di spazi di autonomia residui inferiori al 10% del gettito potenziale massimo che si otterrebbe se le aliquote di ciascun tributo fossero elevate ai livelli massimi previsti dalla legge (Tabella 1).

Tabella 1
Spazi di manovrabilità (sforzo fiscale residuo) per i principali tributi comunali

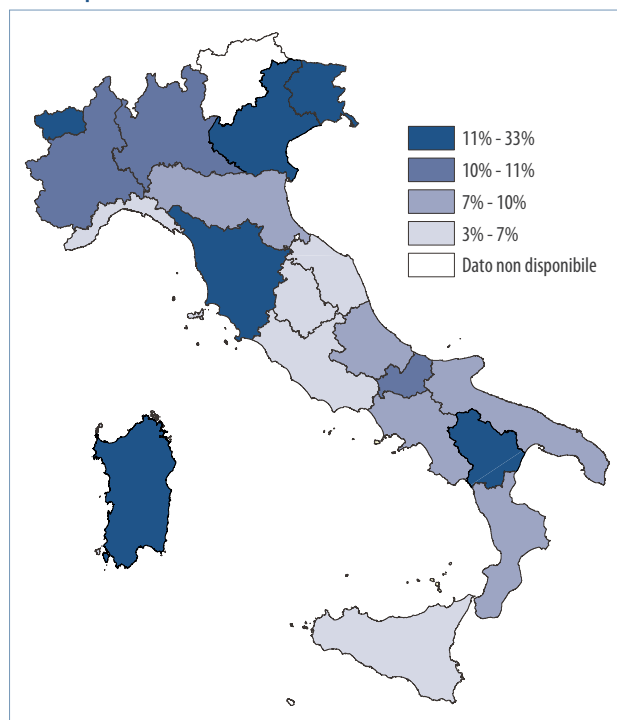
Fascia	Aci		Imu/Tasi		Totale	
	N° Comuni	% del Totale	N° Comuni	% del Totale	N° Comuni	% del Totale
Da 0 a 10%	2.292	29,8%	3.953	51,4%	2.801	36,5%
Da 10% a 20%	786	10,2%	1.961	25,5%	2.172	28,3%
Da 20% a 30%	985	12,8%	1.317	17,1%	1.392	18,1%
Da 30% a 40%	1.011	13,2%	356	4,6%	720	9,4%
Da 40% a 50%	314	4,1%	59	0,8%	378	4,9%
Da 50% a 60%	698	9,1%	31	0,4%	161	2,1%
Da 60% a 70%	242	3,2%	7	0,1%	48	0,5%
Da 70% a 80%	314	4,1%			12	0,2%
Da 80% a 90%	57	0,7%				
Da 90% a 100%	985	12,8%				
TOTALE	7.684	100%	7.684	100%	7.684	100%

Fonte: Elaborazioni su dati Mef - Dipartimento delle Finanze

Oltre la metà dei comuni italiani ha quasi integralmente esaurito gli spazi di manovrabilità previsti dalla legge rispetto all'aliquota di base per l'Imu e la Tasi; poco più del 5% degli enti dispone invece di spazi superiori al 30% del gettito potenziale massimo. Più ampio è invece lo sforzo fiscale ancora attivabile sull'addizionale comunale all'Irpef (Aci): circa il 30% dei comuni ha esercitato quasi tutta la manovrabilità residua e solo un ulteriore 30% dispone ancora di spazi superiori al 50% del gettito potenziale massimo.

Al crescere della classe dimensionale, sono i comuni con oltre 250.000 abitanti ad aver esaurito gli spazi di manovrabilità delle leve fiscali (con uno sforzo residuo pari al 3% e corrispondente a soli 16 euro pro-capite), mentre i comuni fino a 500 abitanti potrebbero attivare spazi di manovrabilità per 113 euro pro-capite (48 euro per l'Aci e 66 euro per l'Imu/Tasi). Sono infine i comuni delle regioni del Nord (e in particolare quelli delle Rss, Valle d'Aosta e Friuli Venezia-Giulia) quelli che presentano spazi residui di sforzo fiscale significativamente più alti rispetto alle regioni del Centro-Sud (Figura 1).

Figura 1
Sforzo fiscale residuo per i principali tributi comunali, in % del gettito massimo potenziale



Sebbene non risolutivo rispetto all'attuazione dell'autonomia finanziaria, lo sblocco delle aliquote previsto dalla Legge di Bilancio 2019 rappresenta un primo segnale verso il riequilibrio della legislazione impositiva, che ritorni a spostare il baricentro del prelievo verso gli enti locali e indirizzi i loro sforzi a una maggiore responsabilità di spesa, dopo una lunga fase di "ricentralizzazione della finanza pubblica".

Sullo sfondo della configurazione attuale dell'assetto finanziario del comparto dei comuni rimangono le promesse mancate di una riforma che intendeva assicurare un'autonomia finanziaria di spesa e di entrata basata su tributi propri e

compartecipazioni riferite al gettito territoriale dei tributi erariali e che non prevedeva trasferimenti statali ordinari vincolati nella destinazione. Una riforma che, in definitiva, tentava di affidare al processo democratico e alla responsabilità degli amministratori locali il perseguimento di un rapporto efficace, efficiente e trasparente tra risorse fiscali locali e servizi resi ai cittadini.

Una riforma che si è ritrovata a dover fronteggiare tensioni contrapposte: un'autonomia compressa dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dell'ordinamento finanziario, tributario, contabile, dei vincoli derivanti dall'ordinamento della UE, da un lato; il disegno, ancora non completato, volto a correggere gli squilibri degli enti con minore capacità fiscale con trasferimenti perequativi che garantissero il finanziamento integrale delle funzioni attribuite e i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, dall'altro.

Il processo di attuazione della riforma del federalismo fiscale accusa ritardi importanti. Sul versante della spesa, non sono ancora stati fissati i livelli essenziali delle prestazioni che definiscono il contenuto minimo delle funzioni e dei servizi che dovrebbe essere assicurato da "tutti" i comuni. Sul fronte delle entrate il prelievo locale non ha mai raggiunto un assetto stabile né è mai stata realizzata quella riforma del catasto in grado di ridurre l'incongruità tra rendite catastali e valori di mercato degli immobili e di conseguire un'effettiva perequazione del prelievo tra i diversi territori e tipologie abitative. Ancora, non può considerarsi soddisfacente una perequazione interamente affidata alla redistribuzione di quote dell'Imu comunale senza alcun contributo verticale e senza

alcun raccordo con criteri relativi ai livelli essenziali di prestazione, come invece prevedeva la legge n. 42/2009.

Le sfide sull'attuazione del fisco municipale impongono oggi più che mai una riflessione sulla possibilità di superare le incertezze lasciate in eredità dalla legge delega sul versante delle fonti di finanziamento ma impongono anche di misurarsi con vincoli finanziari stringenti, con finanze pubbliche fragili, con una riconsiderazione delle modalità e degli strumenti più idonei a rafforzare l'autonomia tributaria, ridefinire confini e perimetro dell'intervento dei diversi livelli di governo e, da ultimo, rilanciare investimenti e crescita.

Per intraprendere i necessari percorsi di riforma, le strade possono essere diverse: una "restaurazione" della legge n. 42/2009 valorizzando il criterio del beneficio o della controprestazione, ovvero la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa. In alternativa, un ritorno diretto alla Costituzione mediante una nuova legge delega di attuazione dell'art. 119, alla ricerca di un punto di equilibrio che definisca in modo chiaro le responsabilità di entrata e di spesa tra livello centrale e locale di governo, che lasci margini di autonomia agli enti locali massimi coerenti con il sistema delle responsabilità, che costruisca infine un forte tessuto di relazioni tra i livelli di governo attraverso meccanismi di flessibilità e un percorso sostenibile per tutti i comuni, anche per quelli in condizioni di maggiore fragilità.

** Ministero Economia e Finanze*