

I tributi comunali dentro e oltre la crisi

A cura di Alessandro Vanni, borsista PoliS-Lombardia



Luogo e data Roma, 27 ottobre 2021

Promotori ANCI
FONDAZIONE IFEL
Università degli Studi di Bari

Relatori *Antonio URICCHIO*, Presidente ANVUR e Professore ordinario di Diritto Tributario Università di Bari
Livia SALVINI, Professore ordinario di Diritto Tributario Università Luiss Guido Carli
Giuseppe MELIS, Professore ordinario di Diritto Tributario Università Luiss Guido Carli
Margherita INTERLANDI, Professore ordinario di Diritto Amministrativo UNICAS, Consigliere giuridico del Ministero per gli affari regionali
Pierciro GALEONE, Direttore Fondazione IFEL
Andrea FERRI, Responsabile Finanza locale e Vicedirettore Fondazione IFEL
Gianluca SELICATO, Professore associato di Diritto Tributario Università di Bari
Mario AULENTA, Professore aggregato di Diritto Tributario Università di Bari
Franco GALLO, Presidente emerito Corte Costituzionale e Professore ordinario di diritto tributario Università Luiss Guido Carli

Sintesi

Il convegno, svoltosi presso l'Università Luiss Guido Carli di Roma, è stato finalizzato a presentare il volume dal titolo "I tributi comunali dentro ed oltre la crisi" redatto attraverso il contributo di più autori, afferenti sia al mondo accademico che a quello delle istituzioni.

Dopo un'introduzione del Presidente della Fondazione IFEL Alessandro Canelli, il quale ha in particolare evidenziato come finalità principale del libro sia quella di riflettere sullo stato dell'arte e sulle prospettive future della finanza locale, è intervenuto **Antonio Uricchio**, Presidente ANVUR e professore ordinario dell'Università degli Studi di Bari.

Uricchio ha evidenziato come la pandemia non abbia solamente generato ingenti danni ai bilanci comunali, ripianati attraverso trasferimenti

straordinari erogati dallo Stato, ma abbia anche permesso di comprendere l'inadeguatezza dell'attuale sistema tributario locale. Quest'ultimo, infatti, è sostanzialmente legato a riforme realizzate negli anni '90, così risultando inefficiente all'interno del mutato contesto socioeconomico. In quest'ottica, il professore sottolinea come, in comparazione ad altri Paesi europei ed extra-europei, il nostro modello sia estremamente legato alla fiscalità immobiliare, la quale ad oggi vale il 6,6% del Pil, il triplo rispetto alla Germania. Si sottolinea, pertanto, la necessità di rimodulare il sistema fiscale sulla base delle esigenze correnti, introducendo, ad esempio, una tassa in materia ambientale, ad oggi limitata alla TARI che però nasce per altri obiettivi, nonché di attuare decisivi interventi al fine di ridurre l'evasione fiscale.

Livia Salvini, professoressa ordinaria dell'Università degli Studi Luiss Guido Carli, ha evidenziato alcune contraddizioni attualmente esistenti sul tema della finanza locale. Da una parte, infatti, il PNRR pone tra i suoi obiettivi l'attuazione della legge delega n.42/2009 e, quindi, del federalismo fiscale a livello regionale e comunale e sono state istituite delle Commissioni presso il Ministero delle autonomie regionali al fine di trattare il tema del regionalismo differenziato. Dall'altra, però, non vengono concretamente messe in atto azioni coerenti con questi indirizzi. A titolo di esempio, si rileva come nella bozza di legge delega approvata ad inizio ottobre, si preveda la sostituzione dell'IRAP, principale tributo derivato delle regioni, con l'IRES, tributo erariale, processo che determinerebbe peraltro una clamorosa riallocazione di gettito tra le regioni. Tra le varie questioni tuttora trascurate a livello di dibattito legislativo, la Professoressa evidenzia quella relativa all'evoluzione della fiscalità dei comuni di quelle regioni che hanno fatto richiesta di autonomia differenziata, un aspetto molto significativo nel caso il suddetto processo arrivasse a compimento.

Giuseppe Melis, professore ordinario dell'Università degli Studi Luiss Guido Carli, si è soffermato sul problema della qualificazione dei prelievi fiscali, sottolineando le ambiguità che caratterizzano buona parte di essi. Da ultimo, tale problema è emerso relativamente al canone unico sull'occupazione di aree e spazi pubblici introdotto dalla legge n. 160/2019, la cui natura patrimoniale è messa in discussione, creando una serie di incertezze, tra cui l'applicabilità dell'IVA o lo stesso presupposto del tributo se connesso o meno all'astratta fruibilità del servizio. Il professore si è poi soffermato sulla necessità di uniformare la tassazione sulla fiscalità immobiliare, la quale, proprio per come attualmente disciplinata, finisce per risultare eccessivamente elevata.

Margherita Interlandi, professoressa ordinaria dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale, ha evidenziato come il sistema fiscale debba essere riformulato sulla base degli obiettivi di giustizia sociale prefissati dal PNRR, così comportando non soltanto la promozione del principio dell'equità contributiva, ma anche quello della proporzionalità della tassazione rispetto ai servizi forniti ai cittadini. Prendendo spunto da quanto avviene in altri paesi europei, altro tema da affrontare è quello del ruolo che la tassazione ha nell'ottica di disincentivare comportamenti che possono danneggiare il benessere collettivo e la tutela dell'ambiente. Facendo seguito all'orientamento espresso da recente giurisprudenza della Corte costituzionale, ulteriore aspetto sul quale deve essere attuata una riforma della fiscalità locale è relativo al fatto che i limiti finanziari, quali soprattutto il pareggio di bilancio, non debbano costituire un ostacolo insormontabile rispetto all'obiettivo di garantire benessere sociale ed equità intergenerazionale.

Pierciro Galeone, direttore della Fondazione IFEL, ha evidenziato come siano almeno tre le tipologie di crisi trattate all'interno del volume, ossia: 1) la crisi pandemica, con i suoi effetti in termini di contrazione delle entrate riscosse dagli enti locali 2) la crisi finanziaria 2011-2015, che ha colpito in un momento particolare, in quanto immediatamente successivo alle leggi attuate a favore del federalismo fiscale. Ne è derivato, in particolare, che la legge delega n.42/2009 abbia finito per caratterizzarsi come una riforma mutilata, come dimostra il fatto che nell'ultimo decennio all'aumento della pressione fiscale locale si è legato un grado di autonomia tributaria molto limitato riconosciuto agli enti locali. Il PNRR costituisce un'occasione unica nella logica di ristrutturazione della finanza locale e di riformulazione del titolo V della Costituzione perché trasforma i comuni nei principali investitori del Paese, secondi solo alle Imprese pubbliche nazionali 3) la crisi relativa all'adeguatezza dei tributi rispetto ai processi di produzione di valore economico: si ribadisce come, all'interno di un'economia che si sta dematerializzando, la centralità che la tassazione immobiliare riveste per i comuni risulti anacronistica.

Andrea Ferri, vicedirettore della Fondazione IFEL, ha affermato come il principio di responsabilità sia stato quello più sacrificato da quanto successo negli ultimi 10 anni, in quanto le riforme attuate, togliendo potere in materia tributaria agli enti locali, hanno reso debole il legame diretto tra amministratori locali e cittadini. Ferri si dichiara molto pessimista sulla possibilità di intervenire su questo aspetto perché servirebbe una riformulazione complessiva delle tipologie di entrate; anzitutto,

relativamente all'IMU dovrebbero essere individuate delle responsabilità chiaramente distinte tra Stato ed enti locali. Premesso ciò, si afferma che i trasferimenti verticali introdotti sul fondo di solidarietà comunale con le ultime leggi di bilancio potrebbero almeno riuscire ad allievare il problema. Il secondo tema richiamato è quello della riscossione dei tributi: ogni anno si rileva un accantonamento di circa 5,5 miliardi di euro, principalmente concentrato nel centro-sud del Paese, sulle entrate accertate attraverso il Fondo crediti di dubbia esigibilità. Secondo Ferri, dunque, prima di interrogarsi su quali siano le riforme da attuare in merito all'evoluzione del sistema, si dovrebbe concentrarsi su tali problematiche di riscossione.

Gianluca Selicato, professore ordinario presso l'Università degli Studi di Bari, sottolinea come il federalismo municipale non consisterebbe in teoria solamente nella tassazione degli immobili. I comuni hanno infatti avuto a disposizione negli anni dei tributi che gli permettessero di variare le fonti di entrata, quali, ad esempio, la Tasi o l'imposta di soggiorno, ma non sono solitamente riusciti a sfruttarli nella maniera corretta, spesso con riferimento ad un omogeneo utilizzo dei gettiti da essi derivanti. Ad esempio, sull'imposta di soggiorno l'idea originaria era quella di basare su di una sorta di accordo preventivo con le associazioni rappresentative degli operatori turistici le modalità di utilizzo del gettito, ma non essendoci vincoli, esso è stato in realtà utilizzato per le finalità più disparate, spesso in alcun modo legate alla promozione delle attività turistiche. Si deve allora agire sotto una duplice prospettiva: il miglioramento della responsabilità organizzativa degli enti locali e, in parallelo, un incremento della fiducia in essi riposta, da concretizzarsi nel riconoscimento di una maggiore autonomia finanziaria.

Mario Aulenta, professore ordinario presso l'Università degli Studi di Bari, sottolinea come pregio del volume sia quello di guardare alla materia tributaria dal punto di vista del comune, così cogliendo tutte le difformità che ci sono tra i vari enti nelle modalità di raccolta delle entrate. Si afferma come la finanza comunale sia inutilmente complicata perché, non essendoci l'intermediazione della legge regionale, vi impatta direttamente la legislazione statale, la quale non riesce a comprendere le molteplici sfaccettature che caratterizzano i vari territori. Si deve allora tornare ad una maggior semplicità nella regolazione dei tributi, anche e soprattutto nell'ottica di superare le enormi disuguaglianze, particolarmente impattanti al sud, nella resa dei conti, il quale dovrebbe tornare ad essere il metro con cui il decisore politico presenta il resoconto del suo operato.

Franco Gallo, Presidente emerito della Corte costituzionale e professore ordinario all'Università degli Studi Luiss Guido Carli, conclude il convegno, riprendendo alcuni aspetti già citati ed offrendo nuovi elementi di riflessione. Anzitutto, Gallo richiama l'articolo 2, lettera p) della legge delega n.42/2009 che afferma in maniera chiara come finalità principale della legge fosse quella di creare un legame diretto tra "prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa". Le leggi ordinarie successive, seguendo gli indirizzi dettati a livello europeo, hanno comportato invece un processo opposto. Per il prossimo futuro, Gallo fa riferimento ad alcune delle proposte contenute nel libro, tra cui: 1) l'introduzione di tributi di scopo, quali quelli sullo spreco di suolo, sull'emissione di CO₂ o sulla pubblicità televisiva 2) La reintroduzione dell'IMU sulla prima casa, manovra impopolare, ma che a livello europeo non esiste solamente in Italia, magari stabilendo delle esenzioni/agevolazioni per determinate categorie che non sono in grado di pagare l'imposta. Più in generale, il focus dovrebbe essere sulla redistribuzione del carico fiscale, piuttosto che, come nell'ultima bozza di legge delega, su sostituzioni o modifiche alle imposte/tributi che generano in concreto un impatto ridotto sulla vita del cittadini.

Elementi di interesse

L'iniziativa ha costituito un importante momento di riflessione sulla condizione attuale della finanza locale in Italia, un tema ormai da molti anni significativo all'interno del dibattito accademico e legislativo e che acquisisce nuova centralità con l'approvazione del PNRR. I contributi offerti dagli esperti intervenuti durante il convegno hanno permesso di mettere in evidenza i molti aspetti che vengono trattati all'interno del volume "I tributi comunali dentro e oltre la crisi": dall'analisi delle entrate comunali all'attuazione dei tributi, dai processi di accertamento alla riscossione.

Per approfondire

<https://www.youtube.com/watch?v=h2scsUNunRA>