

L'Autonomia finanziaria e tributaria degli Enti Locali

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione esamineremo:

- i fondamenti costituzionali e normativi dell'autonomia dei Comuni
- l'autonomia finanziaria dei Comuni e i principi del federalismo fiscale
- l'assetto della finanza locale
- l'autonomia tributaria dei Comuni
- la potestà regolamentare

Non ci resta che incominciare.

I fondamenti costituzionali

Gli articoli della Costituzione sui quali si fonda l'autonomia degli Enti Locali, e nel nostro caso dei Comuni, sono:

- l'art.5, afferma che la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le Autonomie Locali
- l'art. 114, colloca i Comuni tra le istituzioni costitutive della Repubblica, alla pari delle Province, delle Città Metropolitane, delle Regioni e dello Stato. In quanto tali, i Comuni sono Enti Autonomi con propri statuti, poteri e funzioni
- l'art. 119, che attribuisce ai Comuni e alle istituzioni suddette autonomia finanziaria e patrimoniale entro determinati limiti

Il TUEL 267/2000 stabilisce all'articolo 3 che le Comunità Locali sono ordinate in Comuni e Province e che il Comune rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Prevede inoltre che i Comuni e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

L'autonomia finanziaria

Si realizza entro i limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato. Fondamentale al riguardo è l'articolo 119 della Costituzione che traccia le linee generali dell'ordinamento finanziario degli Enti Territoriali.

Vediamo di che si tratta.

I Comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Essi dispongono di:

- tributi propri
- compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio
- contributi dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale

Le entrate suddette devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Risorse aggiuntive a determinati Comuni sono destinate dallo Stato per:

- promuovere lo sviluppo economico
- promuovere la coesione e la solidarietà sociale
- rimuovere gli squilibri economici e sociali
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento.

I Comuni hanno un proprio patrimonio.

Il federalismo fiscale

Si è tentato più volte di dare attuazione a questo articolo della Costituzione e, in particolare, con la Legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale. Con riferimento agli Enti Locali, essa detta nel capo III principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni, il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa, l'entità e il riparto dei fondi perequativi.

Tra questi principi e criteri direttivi assumono particolare rilievo:

- l'individuazione e la disciplina generale con legge dello Stato dei tributi propri dei Comuni

- il finanziamento delle spese relative alle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) cui sono dirette, che avviene in base al fabbisogno standard e che è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, dalle addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo
- la determinazione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo perequativo

In attuazione della suddetta delega, è stato emanato il Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23 concernente "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale" che, tra l'altro:

- introduce alcuni tributi comunali, tra cui l'imposta municipale (IMU), l'imposta di soggiorno e l'imposta di scopo
- disciplina l'alimentazione, la composizione e il riparto del fondo perequativo, inteso in senso dinamico con riferimento ai fabbisogni standard

Scopo del Decreto è abbandonare il criterio della spesa storica finanziata secondo una logica incrementale e realizzare il passaggio dalla finanza derivata a quella propria dei Comuni, innescando anche meccanismi di maggiore perequazione.

L'assetto generale della finanza locale

Ai sensi dell'articolo 149 del TUEL 267/2000, l'assetto generale della finanza dei Comuni e delle Province è costituito in sintesi da:

- imposte proprie
- addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali
- tasse e diritti per servizi pubblici
- trasferimenti erariali
- trasferimenti regionali
- entrate proprie, anche di natura patrimoniale
- risorse per investimenti
- altre entrate

Con riferimento ai Comuni, tra le entrate per trasferimenti da parte dello Stato assumono particolare rilievo due fondi disciplinati da leggi successive al TUEL:

- il Fondo di solidarietà comunale
- il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali

Il primo, istituito nel 2013 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale, costituisce il canale di finanziamento integrativo dei Comuni anche con finalità di perequazione. La dotazione annuale del Fondo è definita per legge ed è in parte assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria (IMU) di spettanza dei Comuni. Il Fondo è ripartito sulla base di criteri di tipo compensativo, rispetto all'allocazione storica delle risorse, e di tipo perequativo in relazione alla capacità fiscale e ai fabbisogni standard dei Comuni.

Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali è stato istituito nel 2020 in seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'emergenza COVID-19 al fine di assicurare agli Enti Locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate locali e alle maggiori spese connesse all'emergenza.

L'autonomia tributaria

L'articolo 149 del TUEL riconosce e assicura ai Comuni la potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe. Riconosce altresì la possibilità di disciplinare con Regolamento le proprie entrate, anche tributarie, entro i limiti della legislazione statale vigente.

L'autonomia tributaria dei Comuni si realizza, pertanto, nell'ambito dell'autonomia finanziaria e consiste nella potestà del Comune di imporre tributi alla propria comunità. L'esercizio concreto di tale potere, sottoposto a rigorosi limiti, determina il rapporto tra la finanza propria e la finanza derivata. Nel complesso delle entrate del Comune, la prima è costituita dall'entità della componente derivante dai tributi propri. La seconda, finanza derivata, è costituita dall'entità dei trasferimenti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici. Il rapporto varia a seconda della normativa e delle diverse situazioni locali, ma storicamente è prevalsa la finanza derivata. anche se in epoca più recente si è sviluppata una maggiore autonomia tributaria.

Limiti all'autonomia tributaria

Sono notevoli. Oltre a quelli previsti dalla Costituzione agli articoli 23, 53 e 119, l'articolo 12 della Legge 42/2009 sul federalismo fiscale stabilisce che la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e attribuisce agli stessi compartecipazioni ai tributi erariali riferibili al loro territorio. In ordine ai tributi, la legge statale definisce:

- i presupposti
- i soggetti passivi
- le basi imponibili
- le aliquote di riferimento, flessibili, valide per tutto il territorio nazionale

I Regolamenti tributari

In generale, i Regolamenti dei Comuni precisano i presupposti dell'applicazione dei tributi nei rispettivi territori, le modalità di individuazione dei soggetti passivi, la loro legittimità ad imporre e altre caratteristiche del tributo.

In sostanza stabiliscono per ciascun tributo:

- l'individuazione delle fattispecie
- le procedure di accertamento e di riscossione
- le relative scadenze

- le aliquote da applicare entro i limiti della flessibilità concessa
- le modalità del contenzioso

Le entrate fiscali

Sono quelle destinate al finanziamento dei servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità e integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili. Si aggiungono alle entrate tributarie in senso stretto, costituite da imposte, tasse e contributi, e comprendono i canoni, le tariffe, i diritti, i prezzi pubblici e i prezzi politici.

A questo punto, precisiamo la tipologia e il significato delle entrate tributarie e delle entrate fiscali.

Tipologia dei tributi

I tributi sono imposte, tasse e contributi. Qual è la differenza?

L'imposta è un prelievo coattivo di ricchezza per finanziare servizi pubblici generali e indivisibili cui tutti possono accedere. Ad esempio: l'IMU finanzia in generale tutti i servizi del Comune, anche la manutenzione delle scuole e delle strade.

La **tassa** è un tributo dovuto dal soggetto in relazione all'utilità che trae da un servizio pubblico divisibile del Comune reso a sua richiesta. Costituisce di norma il rimborso parziale del costo del servizio e ha natura obbligatoria. Esempio: le tasse scolastiche.

Il **contributo** è un pagamento coattivo dovuto da coloro che si avvantaggiano direttamente o indirettamente di beni o servizi pubblici del Comune. Esempio: gli oneri di urbanizzazione.

Entrate fiscali

Il **canone** è una prestazione in denaro corrisposta a determinate scadenze quale corrispettivo del godimento di un bene del Comune in base ad un atto di concessione o a un contratto. Esempio: il canone di locazione di un immobile.

La **tariffa** è il prezzo fissato dal Comune per un servizio pubblico diverso da quello che si originerebbe in base alle normali logiche di mercato. Esempio: il biglietto dell'autobus. Ma, in generale, può anche indicare le aliquote di una tassa o di un'imposta. Esempio: le tariffe della TOSAP, dell'imposta di soggiorno, ecc.

I **diritti** sono versamenti obbligatori di norma connessi al rilascio di attestazioni, certificati o pubbliche affissioni richiesti dall'interessato. Esempio: i diritti di segreteria

I **prezzi pubblici** sono corrispettivi dei beni o dei servizi offerti dal Comune che sono in genere determinati in misura corrispondente o minore del costo del bene o del servizio. Se è molto minore, si tratta anche di **prezzi politici**.

I Comuni determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le Regioni, qualora prevedano per legge casi di gratuità nei servizi suddetti, ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione, devono garantire al Comune interessato risorse finanziarie compensative.

Un'ultima precisazione: la capacità fiscale del Comune rappresenta, in sintesi, il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

Conclusioni

Si conclude qui questa lezione in cui abbiamo esaminato:

- i fondamenti costituzionali e normativi dell'autonomia dei Comuni
- i principi del federalismo fiscale
- l'ambito dell'autonomia finanziaria e tributaria dei Comuni
- la potestà regolamentare in materia
- la tipologia delle entrate tributarie e delle entrate fiscali

Ringrazio tutti per l'attenzione.