



## L'AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA DEI COMUNI

### 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
- la capacità fiscale dei Comuni e i fabbisogni standard

Non ci resta che cominciare!

### I fondamenti costituzionali

Gli articoli della Costituzione sui quali si fonda l'autonomia degli Enti locali 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, le Province e le Città metropolitane sono Enti Autonomi con propri statuti, poteri e funzioni
- l'art.119, attribuisce alle istituzioni suddette autonomia finanziaria e patrimoniale entro determinati limiti, come meglio vedremo in seguito.

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, le Province, le Città metropolitane e le Regioni 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, ma è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti. I Comuni hanno un proprio patrimonio.



## Il federalismo fiscale

Sull'assetto finanziario delle autonomie locali assume particolare rilievo la Legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale. 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 emergono:

- 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 e/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:

- il Fondo di solidarietà comunale, istituito dall'art.1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013)
- il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, istituito dal decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77.

Il primo, istituito 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

Oltre alle entrate tributarie, i Comuni dispongono di entrate cosiddette fiscali. Sono quelle destinate al finanziamento di servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità e che integrano la contribuzione erariale. Esse comprendono i canoni, le tariffe, i diritti, i prezzi pubblici e i prezzi politici.

Ma qual è la tipologia delle entrate tributarie e delle entrate fiscali e in cosa differiscono?



## Tipologia dei tributi

I tributi sono le imposte, le tasse e i 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 obbligatoriamente o a sua richiesta. Costituisce di norma il rimborso parziale del costo del servizio. Esempio: la tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (obbligatoria) e le tasse scolastiche (su richiesta).

Il **contributo** è un pagamento coattivo dovuto da coloro che si avvantaggiano direttamente o indirettamente di beni o servizi pubblici del Comune. Esempio: contributo di miglioria applicato sull'incremento di valore di beni privati derivante dall'esecuzione di un'opera pubblica o dalla prestazione di un servizio pubblico.

## 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 comunale.

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 TARI, 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.



## La capacità fiscale e i fabbisogni standard

### *La capacità fiscale*

*La capacità fiscale rappresenta il gettito potenziale dei tributi propri del Comune, date la base imponibile e l'aliquota legale.*

La Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali dei Comuni è predisposta dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze e sottoposta alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. L'approvazione è effettuata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato - città ed autonomie locali e parere delle competenti commissioni parlamentari.

Le componenti della capacità fiscale dei Comuni si riferiscono alle principali tipologie delle entrate tributarie (IMU, addizionale IRPEF, tassazione rifiuti, imposta di soggiorno, altri tributi minori).

In particolare, ai fini del riparto del Fondo di solidarietà comunale, si procede di norma ogni anno all'aggiornamento della Nota metodologica e della capacità fiscale per singolo Comune con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze.

La stima della capacità fiscale complessiva dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2022 è pari a circa 25,9 miliardi di euro di euro. La capacità fiscale pro-capite risulta pari a 515 euro, ma presenta differenze notevoli soprattutto tra Nord e Sud.

Ai fini della determinazione dei parametri perequativi nell'assegnazione dei fondi, la capacità fiscale va comunque riferita ai *fabbisogni standard*.

### *I fabbisogni standard*



La determinazione dei fabbisogni standard è prevista dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216. Essi rappresentano le esigenze finanziarie del Comune per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali in relazione e alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente.

I fabbisogni standard, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri per la ripartizione di una quota perequativa crescente del Fondo di solidarietà comunale fissata inizialmente al 30% fino a raggiungere il 100 per cento della *differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali* dal 2030 in poi.

I fabbisogni standard sono calcolati con riferimento alle seguenti funzioni fondamentali dei **comuni**:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
- funzioni di polizia locale
- funzioni di istruzione pubblica
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
- funzioni nel settore sociale.
- La metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard
- è assegnata alla Sose s.p.a. - Soluzioni per il Sistema Economico
- è validata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.
- I fabbisogni standard sono:
- sottoposti a monitoraggio
- rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione
- approvati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nel periodo 2012- 2015, sono stati adottati i fabbisogni standard per ciascun Comune relativi alle funzioni suddette e successivamente revisionati.

Nel biennio 2020 - 2021 sono stati aggiornati i fabbisogni standard per il servizio degli asili, per il trasporto pubblico locale, per il servizio di smaltimento rifiuti, per viabilità e territorio e servizi sociali.

## 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 tributaria
- la tipologia delle entrate tributarie e delle entrate fiscali
- la capacità fiscale dei Comuni e i fabbisogni standard

Grazie per l'attenzione!