

L'autonomia impositiva: enti locali tra opportunismo e maturità

di Raffaele Rizzardi

La maturità finanziaria e la finanza locale. In campo economico il bambino si distingue dall'adulto perché non è in grado di generare guadagni propri, deve chiedere al genitore e non è capace di spendere bene. Anche tra i popoli, J.K. Galbraith, nel classico sulla "società del benessere", paragonava ai bambini i popoli meno sviluppati che non sanno guadagnare ed ancor meno sanno spendere.

Qualcosa del genere, ma non nel senso della crescita, anzi in quello inverso, è accaduto nel mondo della finanza locale italiana. Prima della riforma tributaria attuata con i decreti del 1972/73 (legge delega del 1971) i Comuni italiani godevano di una discreta autonomia impositiva, sia disponendo di entrate proprie, come l'imposta di famiglia e le imposte di consumo, meglio note con il nome di "dazi", sia beneficiando di tributi locali calcolati dagli uffici statali sulla base imponibile di tributi erariali (imposta sulle arti, le industrie e le professioni, di fatto un'addizionale all'imposta di ricchezza mobile ed analoghe addizionali alle imposte fondiarie).

Nel movimento di studio e di opinione che precedette la riforma del 1971 erano stati drammatizzati gli inconvenienti del sistema allora in atto: - elevato costo di gestione che per i "dazi" giungeva in alcuni casi ad assorbire quasi metà del gettito; - rischio di strumentalizzazione politica per l'imposta di famiglia, data l'incerta base imponibile (l'"agiatezza"), che si prestava a "premiare" le famiglie vicine all'organo di governo locale ed a "punire" quelle meno amiche; - gettito elevato nelle compartecipazioni alla base imponibile erariale solo nelle zone "ricche", ove le attività produttive ne determinano una consistenza apprezzabile.

La riforma fiscale del 1971. Da qui la direttiva della legge-delega del 1971 di togliere agli enti locali una qualsiasi autonomia impositiva, ideando la formula della "partecipazione all'accertamento" della sola Irpef ed assegnando un tributo comunale gestito dall'Ufficio del Registro, precisamente l'Invim.

La vecchia imposta sulle attività professionali e commerciali, nonché sui redditi fondiari, veniva sostituita dall'Ilor, tributo composto da una somma di quote di spettanza dei Comuni, delle Province, delle Camere di Commercio e delle regioni.

Sul primo aspetto della "partecipazione" l'intervento del Comune si è rivelato del tutto carente, in quanto, al di là di una motivazione etica, peraltro

non facilmente gestibile data la complessità del sistema tributario italiano ricco di redditi esenti o a ritenuta di imposta, manca qualsiasi interesse economico ad un simile intervento, in quanto il gettito dell'Irpef è interamente devoluto al bilancio erariale.

In merito all'Invim l'introito non è mai stato significativo, e dopo le modifiche del testo unico di registro e della legge di successione, in vigore dal 1° luglio dello scorso anno, che consentono la determinazione di valori imponibili convenzionali, multipli delle rendite catastali, è destinato a ridursi se non a scomparire, tranne in casi del tutto eccezionali.

L'lor infine è stata per pochi anni un tributo locale solo per la quota regionale, e, data la necessità di procedere all'autotassazione dell'imposta dovuta, è ormai un tributo erariale.

La perdita di autonomia ed il "piè di lista". La perdita di autonomia impositiva ha portato alla costruzione di un meccanismo estremamente complesso di attribuzione dei fondi erariali alle singole realtà locali, basato inizialmente su un criterio storico di raccordo con le entrate ante-riforma, quindi su un criterio storico di spesa ed attualmente in fase di perfezionamento sulla valutazione del livello dei servizi, distinguendo tra quelli collettivi ed a domanda individuale e differenziando opportunamente le spese correnti da quelle in conto capitale.

In un recente intervento dell'assessore al bilancio del Comune di Milano sulla rivista *la Finanza Locale* vengono dati i seguenti raffronti percentuali tra il 1972 ed il 1985:

	1972	1985
Entrate tributarie	63,8	7,0
Trasferimenti dallo Stato o altri enti pubblici	7,3	81,3
Entrate extratributarie (tra cui provenienti dei servizi)	28,9	11,7
	100.0	100.0

Sono cifre che si commentano da sole e che pongono in evidenza come sia stato, tutto sommato, comodo per l'amministratore locale presentare allo Stato il "piè di lista" di quanto speso ed esporre agli elettori solo l'elenco delle opere fatte per la comunità locale. Se invece si dovesse, come minimo a livello di opposizione, far notare che l'aumento dei servizi ha comportato l'aumento della pressione tributaria, il discorso non sarebbe così agevole.

Mi hanno spiegato che in Gran Bretagna esiste una libertà pressoché assoluta di "intentare" nuove iniziative pubbliche a livello locale, purché vi sia la certezza della copertura con le entrate. Così un Comune della Grande Londra, pervaso di idee sociali, ha dovuto fermarsi a fronte della rivolta dei propri residenti, gravati da imposte locali crescenti e turbati dalla constatazione che anche i residenti dei Comuni vicini potevano fruire dei servizi pagati con le loro imposte.

Proposte ed obiettivi. Date queste premesse sono evidenti le continue proposte, nell'onda dei corsi e ricorsi storici che si sono già manifestati in altri settori della fiscalità, ad esempio con il nuovo testo unico delle imposte dirette, di tornare all'autonomia degli enti locali, cercando peraltro di evitare gli inconvenienti che si erano constatati nel vecchio sistema e prendendo atto che la mobilità

delle popolazioni fa sì che servizi gestiti da singoli Comuni sono in realtà utilizzati da residenti di altre comunità locali. Basti pensare all'utilizzo della metropolitana milanese da parte dei lombardi che si recano nel capoluogo e lasciano l'auto ai parcheggi di corrispondenza, altro servizio volutamente gestito in perdita.

L'istituzione di un tributo ordinario sui terreni ed i fabbricati.

Un primo tentativo, molto mal riuscito per la verità, è avvenuto nel 1983 con la Socof, tributo abbastanza complesso, di scarso gettito e difficile da controllare. Nel decreto-legge per la finanza locale del 1986 era stata inserita la Tasco, tassa sui servizi comunali, differenziata in funzione del livello di dotazione dei servizi, ma questa ipotesi non ha nemmeno trovato attuazione in sede di conversione in legge del decreto.

L'ipotesi Tasco od un suo equivalente torna nei vari convegni e nelle ipotesi di legge sulla finanza locale. L'attuale sistema di tassazione dei terreni e dei fabbricati presenta infatti non pochi inconvenienti sia per il contribuente che per l'Erario.

Il lavoratore dipendente che acquista la propria abitazione.

Dal punto di vista del cittadino il caso più macroscopico è costituito dal grande numero di dichiarazioni dei redditi, modello 740, che deve essere compilato dai lavoratori dipendenti che hanno acquistato l'abitazione e che in molti casi diventano creditori dello Stato perché la deduzione degli interessi passivi sui mutui supera la rendita catastale rivalutata dell'appartamento.

Per ovviare a questi adempimenti che generano costi amministrativi spropositati si era pensato di conglobare nel modello 101 del datore di lavoro anche gli elementi in somma (reddito della casa) e in sottrazione (interessi passivi), da considerare in sede di conguaglio. Ma una simile soluzione non farebbe che trasferire il lavoro agli uffici che si occupano di amministrazione del personale, già gravati da numerosi compiti e dall'inseguimento delle disposizioni che anche nel settore previdenziale variano con la stessa velocità di quelle tributarie.

Se la tassazione del fabbricato utilizzato in proprio come abitazione venisse interamente lasciata all'ente locale, non vi sarebbero questi inconvenienti, in quanto: - il tributo sarebbe iscritto a ruolo assieme, ad esempio, alla tassa per la raccolta dei rifiuti e non richiederebbe alcun ulteriore adempimento da parte né del cittadino né della pubblica amministrazione, che ormai predisporre i ruoli in modo automatico; - la considerazione dell'onere per il mutuo potrebbe avvenire mediante un sgravio temporaneo del tributo locale oppure con la deduzione dal solo imponibile Irpef dell'onere del mutuo, fermo restando l'obbligo di corrispondere il tributo locale. Su questo tributo si trasferirebbero le residue esenzioni dall'Ilor dei fabbricati, in via di esaurimento salvo quella relativa alle abitazioni costruite nei piani di zona, ove questa agevolazione rappresenterebbe il coronamento dei benefici concessi in materia di edilizia economica e popolare e potrebbe essere controllata e revocata nel caso di abuso nell'utilizzo dell'immobile.

L'utilizzo del tributo locale per la politica dell'abitazione.

Il tributo locale sui fabbricati potrebbe essere utilizzato per una politica dell'abitazione, con diverse graduazioni per le prime e le seconde case, piuttosto che per lo sfitto nelle zone a tensione abitativa. Questa disposizione interessa oggi circa 800 Comuni d'Italia, ma è possibile che il loro numero venga ridimensionato in quanto la delibera del Cipe del 30 maggio 1985 è stata ampiamente contestata e la recente

revisione (deliberazione 8 aprile 1987) ai soli fini dell'applicazione di specifiche normative sugli sfratti ha interessato un numero di Comuni decisamente inferiore.

La gestione a livello locale della maggiorazione per seconde case e lo sfritto colpevole potrebbe essere meno rozza, attuando una maggior precisione sull'effettivo valore locativo delle località turistiche di maggior rilievo e graduando la penalizzazione per lo sfritto secondo diverse misure, anziché l'unica del 400%, utilizzando parametri di effettiva "tensione abitativa" stabiliti con legge nazionale e da verificarsi in consiglio comunale una volta all'anno, senza attendere deliberazioni che vengono dall'alto.

In relazione a quanto vedremo al prossimo punto, si deve infine considerare che la penalizzazione sia delle seconde case che dello sfritto colpevole è oggi vanificata dalla carenza di controlli sull'effettiva dichiarazione dei redditi di tutti i fabbricati.

Il controllo dell'effettiva dichiarazione dei fabbricati. Il confronto non è facile, perché il concetto di unità immobiliare non è sempre correttamente inteso dai contribuenti, ma risulterebbe che i modelli delle dichiarazioni dei redditi non arrivano ad accogliere la metà dell'intero patrimonio immobiliare italiano. Il costo del controllo per l'erario sarebbe spropositato rispetto al gettito, mentre a livello locale le esigenze di controllo urbanistico e di acquisizione di un tributo ancorato alla superficie dei locali, come la tassa raccolta rifiuti, porterebbe ad operare con un unico controllo rivolto a svariate finalità.

Il controllo delle tipologie colturali dei terreni. Lo stesso discorso può valere per il controllo dell'effettivo utilizzo colturale dei terreni. Attualmente esiste l'obbligo di denunciare le modifiche colturali che importino variazioni di rendita, ma risulta evidente che il titolare dell'azienda agricola non ha nessun interesse a denunciare le colture più redditizie verso cui si è rivolto. Esiste è vero il catasto con la relativa organizzazione, ma di fatto, e anche dopo la revisione degli estimi rimandata al 1987, lo squilibrio tra contributo dell'agricoltura alla base imponibile Irpef e la relativa quota del reddito nazionale è ancor più consistente rispetto al divario sopra enunciato per i fabbricati.

Anche per i terreni l'intervento dell'ente locale, se interessato al gettito, potrebbe ottenere un risultato migliore di un teorico controllo da parte degli uffici tecnici erariali.

I problemi relativi ai fabbricati strumentali. Un tributo locale sui fabbricati costituirebbe un onere aggiuntivo rispetto alla tassazione erariale, che non considera produttivo di reddito proprio il fabbricato utilizzato esclusivamente come strumentale per l'esercizio dell'attività di lavoro autonomo o di impresa da parte del "possessore" del fabbricato.

L'onere relativo può tuttavia rivelarsi sopportabile, in quanto: - costituirebbe onere deducibile nella determinazione del reddito, con un conseguente "risparmio" Irpef dell'ordine, mediamente del 50%; - consentirebbe di vedere più serenamente la fissazione delle tariffe per la tassa sulla raccolta dei rifiuti, senza cioè considerazioni, tanto illegittime quanto di fatto prevalenti, sulla capacità economica delle attività produttive, allorquando l'unico criterio deve essere la stima della quantità di rifiuti solidi urbani effettivamente prodotti.

La partecipazione all'accertamento. Decisamente più com-

plesso è il problema della partecipazione all'accertamento dei tributi erariali. Come già accennato il Comune non ne ha alcun interesse, in quanto il gettito dei tributi è di esclusiva competenza erariale. Di fatto restano enormi problemi di localizzazione dei redditi prodotti dai grandi gruppi industriali, e non sarebbe giusto attribuirli solo al Comune ove esiste la sede della società.

Il settore ove l'ente locale potrebbe operare è quello del controllo fiscale dei commercianti al dettaglio e dei pubblici esercizi. In alcuni convegni è stata auspicata un'imposta monofase di competenza comunale, oppure si potrebbe immaginare una partecipazione del Comune alle sanzioni conseguenti ad irregolarità constatate dagli organi di polizia municipale.

Considerazioni finali. Rispetto a quanto visto in precedenza per terreni e fabbricati quest'ultimo campo di intervento merita probabilmente una maggior maturazione.

L'ipotesi della Tasco dovrebbe essere una preparazione al tributo locale sui terreni ed i fabbricati. Vi sono molti elementi per ritenere che una simile soluzione presenterebbe innumerevoli vantaggi, alla precisa condizione che questo tributo sia effettivamente sostitutivo dell'Invim e dell'Ilor e non sia invece un pretesto per un ulteriore aggravio del carico fiscale.

Ma il dubbio finale che emerge dagli incontri degli addetti ai lavori è costante: gli enti locali vogliono veramente l'autonomia impositiva perché è un indubbio segno di maturazione o la temono perché risulta più facile decantare la realizzazione delle opere e sorvolare sull'onere finanziario che ne deriva?