

Il Comune “Unione”

di Franco Osculati ()*

1. E' unanime, o quasi, la considerazione che i Comuni italiani non sono tutti uguali. Infatti è ricco di implicazioni il fatto che, degli 8.101 Comuni esistenti, ben 5.756, cioè il 71% del totale per una popolazione pari al 17,76% della popolazione italiana, ospitano meno di 5.000 abitanti. Sebbene le differenze si estendano oltre l'aspetto quantitativo, dal solo dato demografico si vogliono talora trarre conseguenze non pacifiche. Mi riferisco in particolare al sistema di perequazione che è stato proposto in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, l'articolo, che all'interno del Titolo V riformato nel 2001, precisa i tratti fondamentali del nostro sistema di federalismo fiscale. In materia, il disegno di legge di cui in Atti Senato n. 3.100 della scorsa legislatura, presentato dal Governo, prevedeva una perequazione a doppio binario: dallo Stato verso i Comuni oltre una certa soglia e dalle Regioni ai Comuni al di sotto. Dal canto suo, la proposta della Regione Lombardia, ora in Atti Senato della XVI legislatura n. 316, ipotizza per la perequazione di tutti i Comuni la formazione di tanti fondi regionali quante sono le Regioni.

A parte che non sarebbe comunque facile individuare un limite dimensionale oltre il quale scatta la perequazione di un tipo al posto di un altro, e a parte che il testo costituzionale sembra chiaro nel chiedere un'unica perequazione “verticale” (“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”, art. 119, comma 3), i Comuni, tutti i Comuni, e lo spirito comunale sono tra i tratti meno transitori dell'identità nazionale. Questo fatto, soprattutto riguardo ad un ambito assai delicato ma irrinunciabile quale la perequazione, dovrebbe scongiurare di introdurre sistemi che pongono una parte degli enti locali in una situazione di minorità. Del resto il principio costituzionale di equiordinazione tra livelli di governo (art. 114) non aiuta a porre distinzioni all'interno di ciascun livello.

Inoltre, in Costituzione, all'art. 117, viene sottolineata la tutela dei “livelli essenziali di godimento dei diritti civili e sociali”. Normalmente si intende che tale tutela non possa tollerare differenze in relazione alle diverse disponibilità economiche territoriali e che le differenze debbano essere totalmente colmate dallo Stato. Quando si dice “diritti civili e

* *Intervento al II Forum Unioni di Comuni e Associazionismo “Comuni insieme più forti, migliori servizi al cittadino” tenuto dall'Anci il 16 maggio 2008 Palazzo delle Stelline Milano*

sociali” si intende, giustamente, prima di tutto sanità ed assistenza, cioè si allude alla parte più importante del *welfare state*. Ma se nel caso della sanità il collegamento più immediato è con le Regioni, nel caso dell’assistenza non si può minimizzare il ruolo del *welfare* locale, vale a dire l’attività che svolgono i Comuni sia con servizi formalmente assistenziali, sia con servizi diversamente definiti ma con effetti di coesione sociale significativi. Per esempio, un vigile di quartiere non rientra contabilmente nell’organico dell’assessorato all’assistenza ma può svolgere almeno parzialmente un compito di ascolto e di ausilio ai più deboli di apprezzabile significato sociale.

In complesso, esistono molte ragioni di forma giuridica e di sostanza che consigliano di attuare – finalmente – il federalismo fiscale con un sistema perequativo verticale, cioè statale, che non faccia differenza tra grandi e piccoli Comuni. Aggiungo, senza però dilungarmi sul punto in questa sede, che il testo costituzionale ammette soltanto una perequazione, secondo la capacità contributiva, piena.

2. Le conseguenze che si debbono trarre dalle differenze dimensionali dei Comuni sono di altro tipo. Sullo sfondo non si può non tenere fermo il dato costituzionale. Esso precisa che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni ma secondo il principio di adeguatezza, oltre che di sussidiarietà e differenziazione (art. 118, primo comma). Ne consegue che il legislatore statale, al quale spetta di determinare le funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, secondo comma, lett. *p*), dovrà individuare soglie dimensionali al di sotto delle quali il trasferimento non può avere seguito. Anzi, tra i costituzionalisti che meglio hanno approfondito gli aspetti per così dire di equilibrio e semplificazione istituzionale, come definiti dal Titolo V, Vincenzo Cerulli Irelli sottolinea che un conferimento di funzioni indifferenziato susciterebbe dubbi di incostituzionalità (si veda in F. Bassanini e L. Castelli, a cura di, *Semplificare l’Italia. Stato, Regioni, Enti locali*, Passigli, 2008). “Una distribuzione delle funzioni fondamentali per fasce di enti comporta che gli enti di dimensioni inferiori debbano necessariamente associarsi tra loro, per potere esercitare in sede associativa le funzioni e i servizi medesimi, che altrimenti all’ente non verrebbero attribuiti” (p. 61).

Da questa lettura della Costituzione traiamo spunto per due considerazioni.

La prima. Non è facile giudicare l’esperienza fin qui maturata dalle Unioni perché di solito esse presentano importi di spesa superiori alla somma delle spese dei Comuni componenti prima dell’Unione. Infatti, per il passato e ancor più per il futuro per accertare il successo di un’Unione sarà necessario distinguere i servizi che, prima dell’Unione, offrivano separatamente i Comuni dai servizi che i Comuni hanno potuto offrire soltanto collaborando,

dopo la costituzione dell'Unione. Nel primo caso, dovremmo constatare i vantaggi delle economie di scala (quindi minori costi unitari rispetto alla situazione precedente la costituzione dell'Unione). Nel secondo caso, potremmo dire di trovarci di fronte ad "economie di varietà" che non necessariamente determinano nel bilancio consolidato di Comuni partecipanti e rispettiva Unione una riduzione delle spese. In questo caso, però, il contenimento delle spese o, quanto meno, la lotta agli sprechi sta nel fatto che se i Comuni sono troppo piccoli e se questi non si collegano in un'Unione dalle dimensioni convenienti la funzione non può essere assegnata se non alla Provincia. Dunque, dove i Comuni sono piccoli e non si uniscono, ci troveremo con un'Amministrazione provinciale con competenze soltanto su una parte del suo territorio. Nella parte residua della provincia le stesse verrebbero gestite dai Comuni e dalle Unioni di dimensioni sufficienti. Questo modello di amministrazione pubblica locale rischia di generare duplicazioni di spesa e disorientamento su "chi fa che cosa".

La seconda considerazione da trarre dall'interpretazione della Costituzione di cui sopra è che i Comuni devono associarsi, anche per evitare le conseguenze ora indicate. Nessuna imposizione ma deve essere chiaro che sarebbe un'occasione persa non costituire un'Unione quando essa è conveniente da un punto di vista generale. Per determinate ed importanti funzioni, l'alternativa che si prospetta è del tipo: a) non si aderisce ad un'Unione e quindi la funzione sarà esercitata dalla Provincia; b) si aderisce e per mezzo dell'Unione si esercita la funzione. Messa così, è un'alternativa con un solo sbocco.

Viene così a porsi il problema del finanziamento delle funzioni che soltanto le Unioni, e non i singoli piccoli Comuni partecipanti, possono svolgere. A queste spese "oltre una soglia" non si può/deve collegare una fiscalità ugualmente "oltre una soglia"?

3. Dagli ultimi dati Istat risulta che in media i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti godono di entrate tributarie pro capite pari a 364 euro; i Comuni al di sopra di 60.000 abitanti, 566 euro. E' una differenza consistente che dipende da molti fattori, tra i quali non può non essere inserita la difficoltà o la maggior difficoltà – di carattere politico, sociale e procedurale - che le amministrazioni di piccole dimensioni incontrano nell'applicare le imposte locali. In tema di fiscalità locale assistiamo in questi giorni all'importante novità costituita dalla decisione del nuovo Governo di abolire l'Ici prima casa con effetto da questo stesso 2008. Anche questo intervento, molto politico e poco di sistema, avrà un diverso impatto sui Comuni a scapito dei piccoli.

La Costituzione disegna un sistema di finanziamento degli enti territoriali basato sull'autonomia di entrata, peraltro corretta, come già si diceva, da un robusto sistema di perequazione. Non sono invece previsti trasferimenti ordinari o *ad hoc*, come potrebbero essere considerati quelli statali da anni erogati come incentivo alla formazione e al finanziamento delle Unioni. Anche nella logica costituzionale, dunque, sarebbe bene avviare un'evoluzione delle Unioni come autorità fiscale.

Il primo passo da compiere dovrebbe essere costituito dalla omogeneizzazione delle aliquote e delle altre particolarità (sgravi e regimi particolari) demandate alle scelte singole dei Comuni. Costituire un sistema tributario (locale) omogeneo all'interno delle Unioni è un contributo significativo alla loro coesione, nonché alla semplificazione sia in rapporto all'attività amministrativa, sia verso i contribuenti.

Passo ancora più importante, e difficile, sarebbe però rappresentato dall'istituzione di tributi disponibili soltanto dai Comuni al di sopra di una certa soglia dimensionale, soglia che varrebbe anche per le Unioni. Nel campo della tassazione immobiliare compaiono strumenti difficilmente manovrabili da Comuni troppo piccoli. L'abolizione dell'Ici prima casa, se da un lato complica il lavoro delle amministrazioni, dall'altro potrebbe essere l'occasione per modificare l'assetto esistente tenendo conto dell'opportunità di creare tributi locali usufruibili soltanto oltre un certo limite dimensionale.

Il primo esempio, un esempio limitato per la verità, che viene in mente è offerto dall'imposta di registro sulle compravendite immobiliari e, per quel che vale quantitativamente, sulla registrazione dei contratti di affitto. Rapportata ad un piccolo territorio, tale forma di prelievo è molto discontinua nel tempo e quindi non si presta ad un utilizzo locale. Se riferita a Comuni o a Unioni al di sopra dei 50.000 (?) abitanti può invece garantire una certa continuità di gettito e, quindi, potrebbe essere decentrata senza, però, poteri discrezionali di variare l'aliquota in capo alle amministrazioni.

Dall'abolizione dell'Ici prima casa dovrà nascere qualcosa di più e di più importante per una serie di motivi: essa pesa per circa un quarto del gettito totale Ici, ma con distribuzione più alta in alcuni Comuni (per esempio, quelli che definiremmo "dormitorio" di piccola e media borghesia, senza attrattive turistiche); non può essere durevolmente sostituita da un trasferimento compensativo perché – a parte l'inconciliabilità di questo strumento con i criteri costituzionali – non si sa a cosa ancorare la dinamica di questo finanziamento; aggrava la differenza tra il regime fiscale della prima casa e il regime delle abitazioni in affitto.

Quest'ultimo aspetto merita un approfondimento. E' vero che più dell'80% delle famiglie italiane vive in proprietà, ma è anche certo che il mercato dell'affitto è più adatto alla mobilità

della forza lavoro, la quale, a sua volta, sembra essere un requisito importante del moderno mercato del lavoro. La stessa limitatezza del comparto abitativo in locazione rende probabile la traslazione sull'inquilino dell'Ici pagata dal proprietario. Non sono in grado di quantificare il gettito di questa parte di Ici, ma si può congetturare che anch'essa non sia insignificante. Dunque, eliminata l'Ici prima casa e tenuto conto delle buone ragioni per ridurre o annullare anche l'Ici sulle case in affitto, possiamo recuperare sull'imponibile residuo, se non tutto in parte consistente, il gettito mancante? La risposta è negativa perché: A) per quanto riguarda gli immobili tenuti a disposizione può sì trattarsi di ville per le vacanze, ma può anche trattarsi di modesti appartamenti non dati in affitto in attesa del matrimonio di un figlio/a. In questo secondo, dove trarre una motivazione etica o politica per una tassazione Ici severa? Inutile aggiungere che le case non occupate pesano meno sui servizi comunali; B) per quanto riguarda i terreni e i fabbricati strumentali, bisogna andar cauti date le perduranti difficoltà di competizione sui mercati internazionali di una parte delle nostre produzioni.

Sul tappeto, da qualche tempo c'è un'ipotesi di nuovo tributo locale che, per la verità avrebbe dovuto affiancarsi all'Ici, completa vecchia maniera (eventualmente ridotta di aliquota), ma che ora potrebbe essere consigliata per sostituire in misura adeguata il gettito mancante Ici. Si tratta della porzione di Irpef che cade sul reddito degli immobili dati in affitto, essendo il reddito figurativo della prima casa esente Irpef (senza tetti). L'idea è di eliminare dalla progressività l'imponibile da immobili, che dovrebbe secondo una stima di larga massima (basata sull'aliquota media effettiva dell'Irpef che è attorno al 25%) offrire un gettito tra i 5 e i 6 miliardi. Il suggerimento è contenuto anche nella proposta lombarda di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Se ai redditi personali derivanti da immobili si applicasse un'aliquota proporzionale, per esempio, del 20%, l'imposta potrebbe essere decentrata, vale a dire assegnata ai Comuni, attribuendo a questi anche una certa libertà di aliquota (per esempio 2 punti percentuali, sopra o sotto il 20%). Non si dispone di dati ma è facile supporre che l'imponibile di un prelievo siffatto sia meno uniformemente distribuito dell'imponibile Ici prima casa. Ne dovrebbe derivare un maggior impegno per la perequazione e una certa difficoltà per i Comuni di minori dimensioni. Anche sotto questo profilo, le scarse dimensioni comunali si pongono ad ostacolo della gestione della fiscalità immobiliare, che rimane comunque, con varie particolarità, la più adatta ai governi locali.

4. In altri paesi, a fronte di una riduzione dell'imposizione patrimoniale sulla casa si è prospettata l'ipotesi di introdurre o accentuare l'imposizione sui terreni. Per la Svezia, per esempio, si è ipotizzato di introdurre un'imposta sul valore delle aree edificabili. Lo

strumento, comunque giudicato dall'Oecd meno apprezzabile del tributo sulla casa, avrebbe lo scopo collaterale di indurre le amministrazioni locali ad aumentare le superfici edificabili in modo da agevolare la nuova offerta abitativa. In Finlandia, dal 2001, è stata introdotta per i Comuni la facoltà di maggiorare, oltre l'1% dell'aliquota ordinaria e fino al 3%, il prelievo sul valore capitale delle aree dichiarate edificabili ma non ancora sfruttate. Dopo alcuni anni, il numero di Comuni che hanno fatto ricorso a tale forma impositiva è inferiore al 30% e il relativo gettito risulta di proporzione minuscole. Sembra, inoltre, che si sia verificata, come auspicato, una certa accelerazione dei tempi di edificazione ma anche, come conseguenza inattesa e dannosa, una tendenza alla dispersione abitativa.

Indipendentemente da specifici elementi di debolezza riscontrabili anche in Scandinavia, bisogna considerare che tributi applicati al passaggio dal terreno agricolo all'edificazione non sono adatti al nostro paese, che si caratterizza per l'alta densità demografica. Anzi si deve escludere che i proventi comunali derivanti dalle concessioni edilizie (che, in parte, sono la versione italiana della tassazione sulla terra edificabile) possano essere ampliati ulteriormente rispetto all'attuale livello, livello che già deve essere considerato eccessivo, nonché collegato ad una fase non facilmente ripetibile di espansione edilizia.

Infatti, una non corretta calibratura degli oneri di urbanizzazione può indurre distorsioni negli impieghi del territorio. Tali prelievi dovrebbero incoraggiare l'efficiente uso dello spazio e delle infrastrutture riflettendo i veri costi della produzione di servizi pubblici. I prelievi dovrebbero essere modulati anche a seconda della distanza dai centri di erogazione dei servizi in modo da riflettere i costi che lo sviluppo edilizio impone nelle diverse situazioni e nelle diverse porzioni di territorio. Essi non dovrebbero essere parametrati ai costi di costruzione del nuovo o ai costi di rinnovamento del già costruito. In sostanza, dovrebbero essere bassi o inesistenti in centro e alti in periferia. Se applicati uniformemente sul territorio comunale facilitano un uso distorto della terra.

Inoltre, anche nel caso di prelievi applicati al momento della trasformazione di un terreno da agricolo a edificato, non può essere trascurata l'aspetto della loro incidenza effettiva. La dottrina economica ritiene che i tributi di questi tipo cadano sull'acquirente. Chi compra una casa nuova, in area di nuova urbanizzazione, paga al venditore anche gli "oneri di urbanizzazione". A sostegno della tesi della traslazione, si osserva in particolare che, se le condizioni di mercato non fossero tali da consentire di trasferire sui prezzi i contributi richiesti dal Comune per urbanizzare, il costruttore semplicemente rimanderebbe nel tempo la costruzione. E quindi sarebbe per lo meno contraddittorio recuperare un pagamento diluito nel

tempo, l'Ici prima casa, con un prelievo immediato operato al momento dell'acquisto, ma sempre sulla casa per abitazione.

I “proventi per concessioni edilizie”, che attualmente, insieme alle “sanzioni urbanistiche”, garantiscono un gettito pari circa ad un terzo del gettito dell'intera Ici, dovrebbero essere riconsiderati, non aumentati e possibilmente ridotti. Prima di tutto si dovrebbe separare nettamente la parte commisurata alle opere di urbanizzazione dalla parte connessa con i costi di costruzione. La prima, che mostra i connotati di un'imposta di scopo, può ridursi a zero nel caso non esistano vere e nuove opere di urbanizzazione. La seconda, che è assimilabile ad una patrimoniale, dovrebbe essere ripensata come strumento di incentivo/disincentivo ambientale. In particolare potrebbe essere adeguata o maggiormente legata alla natura dei materiali e dei progetti, premiando quelli *energy saving* e disincentivando gli altri.

5. Dunque, le concessioni edilizie offrono ai Comuni un gettito consistente, con un alto potenziale distorcente su scelte fondamentali come quelle urbanistiche. Temo che proprio i Comuni di minori dimensioni siano particolarmente disarmati di fronte a tali incentivi. La stessa impressione di inadeguatezza emerge in merito alla trasformazione degli attuali “oneri di urbanizzazione” in prelievi più razionali e in particolare maggiormente rispondenti al carattere dei tributi di scopo.

Si consideri inoltre che i “tributi propri autonomi”, cioè i tributi che, secondo il Titolo V della Costituzione, potranno essere istituiti dalle Regioni a statuto ordinario a vantaggio di se stesse o degli Enti locali di competenza, secondo la dottrina che più ha approfondito il tema dovranno essere scelti tra: a) i tributi “paracommutativi”; b) i tributi “causali”. Tra i primi rientrano in una posizione di particolare riguardo le imposte di scopo (ad imponente da definire), e tra i secondi i tributi legati a fenomeni di scadimento ambientali. Tra questi, in particolare, il *road pricing* (da utilizzare non solo in funzione di disincentivo al ricorso inutile all'automobile ma anche come finanziamento aggiuntivo al trasporto collettivo).

Complessivamente non ci può facilmente sottrarre all'impressione che le forme più moderne di tassazione locale siano difficilmente gestibili da parte di amministrazioni di dimensioni ridotte.

6. E' importante che i Comuni si rafforzino nelle Unioni e che a queste siano assegnati congrui poteri fiscali. Questo processo va incoraggiato anche perché esistono una dimensione verticale del federalismo e una dimensione orizzontale. Mi spiego: un paese è tanto più decentrato quanto più numerosi sono i livelli di governo; in Italia sono quattro ma se

consideriamo il punto di vista in particolare di un imprenditore sono cinque, perché sull'attività di impresa anche l'Unione europea può influire in modo tangibile. Inoltre, un paese risulta tanto più decentrato quanto più è ampio il gettito tributario raccolto con imposte e tasse regionali e locali. Secondo ricerche econometriche recenti, gli investimenti privati dall'esterno non sono granché attratti dai paesi con molti livelli istituzionali. Gli imprenditori sono, come dire, timorosi del fatto che se sul medesimo territorio insistono troppi livelli di governo, ad aumentare le tasse se non è l'uno sarà l'altro. In compenso, sempre dalle medesime analisi, risulta che se i governi locali hanno autonomia tributaria, le autorità del medesimo livello istituzionale si faranno concorrenza fiscale, cioè cercheranno di tenerle basse, le tasse (cfr. Kessing, Konrad, Kotsogiannis, *Foreign direct investment and the dark side of decentralization*, in "Economic Policy", 2007, pp. 5 – 70). In sostanza, anche da questo tipo di indagini molto vaste e basate sull'esperienza di un alto numero di paesi, ricaviamo qualche ulteriore argomento: a) per evitare che l'Unione si caratterizzi come livello di governo aggiuntivo; b) e per attribuire anche all'Unione una consistente autonomia d'entrata.

Tutto collabora a farci ritenere l'Unione un'importante occasione di recupero di efficienza e di efficacia della nostra pubblica amministrazione. Molto dipende dalla potestà fiscale che si attribuirà ad essa. Dotata di poteri fiscali effettivi e riconoscibili dal grande pubblico di cittadini ed elettori e, forse, modificata nei suoi meccanismi costitutivi con l'elezione diretta del suo presidente, l'Unione può porsi non tanto come la forma più compiuta di cooperazione tra Comuni, quanto come un assetto di autorità comunale alternativo a quella ordinaria e naturalmente, rispetto a questa, più decentrata.

Rimane l'argomento degli incentivi alla costituzione delle Unioni, restando naturalmente al di fuori di ogni ipotesi di obbligatorietà. Come già si diceva, se le Unioni sono sempre più uno strumento duttile e potente di intervento, per i Comuni e relativi decisori politici tenersene alla larga diventa sempre più oneroso.

Questo effetto si ottiene anche cooperando alla diffusione di un pensiero politico istituzionale favorevole all'accorpamento dei Comuni, nel caso italiano, in Unioni perfezionate e rafforzate. E' lo scopo meritorio di questo II Forum delle Unioni, al quale vorrei in conclusione contribuire con due piccole provocazioni.

La prima è tratta dai confronti internazionali che vedono i paesi scandinavi ai primi posti delle classifiche riguardanti il tasso di crescita, il reddito pro capite, la produttività. Dato che tutto si tiene, in una certa misura, non si può non osservare che in questi paesi è accentuato il decentramento fiscale (con particolare riguardo alla tassazione del reddito personale). Non si

può non aggiungere che negli ultimi anni in questi paesi si è assistito ad un deciso processo di accorpamento dei Comuni. L'ultimo eclatante episodio si è verificato in Danimarca, cioè nel paese che spesso è citato come modello della *flexsecurity*, il sistema di regolamentazione del mercato del lavoro e di sussidi di disoccupazione da molti consigliato anche per l'Italia. Ebbene, in quel paese dal 1° gennaio del 2007 i Comuni sono stati ridotti da 270 a 98, determinando un crescita della popolazione media da 20.000 a 56.000. Non intendo avventurarmi in problematiche collegamenti tra le tematiche degli ammortizzatori sociali e quelle della finanza locale. Tuttavia, banalmente, rilevo che è sempre discutibile voler importare da un determinato modello straniero un particolare senza tener conto del contesto. Infine, è noto che gli antichi greci (Aristotele) nella loro saggezza disponevano anche di un canone geografico per la democrazia: uno stato deve essere ampio quanto basta a garantire l'indipendenza e non tanto vasto da compromettere l'esercizio della democrazia (diretta). In termini moderni si può forse dire che esiste un bisticcio inevitabile tra efficacia e democrazia, soprattutto, relativamente a questa, negli snodi del controllo e della partecipazione. In definitiva si potrebbe considerare la piccola dimensione del Comune come un costo da pagare in termini di efficacia dell'operatore pubblico in cambio di maggiore democrazia. Sfortunatamente non sembra essere sempre il caso. Infatti, secondo alcune analisi politologiche riferite ai giorni nostri (cfr. C. A. Larsen, *Municipal Size and Democracy: A critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark*, in "Scandinavian Political Studies", vol. 25, 2002), l'attenzione dei cittadini all'attività delle amministrazioni tende a diminuire parallelamente alle dimensioni dei Comuni. Rozzamente, la spiegazione potrebbe essere che i cittadini sentono come poco produttivo riservare tempo e sforzi conoscitivi all'attività di organismi che, come i piccoli e piccolissimi Comuni, hanno poche frecce per il loro arco. Dunque le Unioni, beninteso se dotate di effettivi poteri, rafforzano anche la democrazia.