massiccia espansione delle risorse trasferite al sistema delle autonomie locali. Viene assunto stabilmente il criterio della « spesa storica » come parametro di riferimento delle erogazioni statali, cristallizzando differenze tra enti spesso notevoli, cui si è cercato di ovviare con una politica perequativa. Viene introdotto il sistema di « segmentazione » della spesa, che è di due tipi: uno contingentato e regolato direttamente dalla legge; l'altro è delimitato con la fissazione di limiti percentuali insuperabili rispetto al passato. Si raggiunge l'obiettivo di assicurare la copertura finanziaria della spesa pubblica locale, ma s'inducono gli amministratori alla più completa deresponsabilizzazione nei confronti dei propri cittadini.

1981: adozione del decreto Andreatta (convertito nella L. n. 153 del 1981). Le certificazioni del bilancio dimostrano profondi squilibri esistenti tra comuni. Si afferma la competenza esclusiva centrale nell'assicurare agli enti locali mezzi finanziari con criteri di equità distributiva. Con il decreto si vuole porre rimedio alle insufficienze del criterio della spesa storica per il riparto dei fondi statali, mirando a riequilibrare le dotazioni degli enti periferici. Con tale obiettivo, si provvede a differenziare i tassi di incremento della spesa per le comunità aventi livelli di offerta inferiori o superiori alla media nazionale della propria classe di popolazione, istituendo uno dei tanti appositi fondi perequativi da suddividere tra gli enti svantaggiati, nonché per l'attivazione di nuovi servizi e il potenziamento di quelli esistenti.

1983: adozione del decreto Gorla (convertito nella L. n. 131 del 1983). Si stabilisce che per gli anni 1984 e 1985 le risorse finanziarie statali assegnate ai Comuni in aggiunta ai trasferimenti del 1983 confluiscono in un fondo di perequazione, ripartito sulla base di diversi criteri. A questo punto le entrate di comuni e province vengono sostanzialmente composte di tre parti: un trasferimento ordinario erogato dallo Stato sulla base della spesa storica, un contributo perequativo e le entrate proprie divise in entrate tributarie ed entrate extratributarie

1985: primi tentativi di rafforzamento del ruolo della finanza propria degli enti locali. Si comincia a diffondere la volontà di ridare alla periferia l'autonomia tributaria, responsabilizzando i rappresentanti degli enti locali verso i loro elettori. Si decide di gettare le basi di un'attività programmatica, che orienti l'azione dei pubblici poteri locali verso il raggiungimento di obiettivi non contingenti, ma determinati sulla base di un'effettiva rilevazione di bisogni e di scelte politiche.

1990: tentativo di superamento della pratica dei ripiani a piè di lista e rafforzamento del principio di autonomia impositiva degli enti locali. Con la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'« Ordinamento delle autonomie locali », gli enti erogatori di servizi pubblici locali vengono ad essere maggiormente responsabilizzati nel reperimento delle risorse, instaurando un più stretto rapporto tra cittadini fruitori ed amministratori. Tra i principi di maggiore rilevanza, all'articolo 54 si riportano la certezza di risorse proprie e trasferite, un'ampia potestà impositiva autonoma ed il finanziamento dei servizi locali indispen-

sabili anche con trasferimenti erariali ripartiti con criteri obiettivi che tengano conto delle condizioni socio economiche e del territorio. Inoltre, viene abbandonato del criterio del ripiano integrale a piè di lista delle spese sostenute dalle amministrazioni locali.

1992: la Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di previdenza, di pubblico impiego e di finanza territoriale. I principi di autonomia e responsabilizzazione degli enti locali vengono ripresi dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 con la quale si attribuisce al governo il compito di ridisegnare la disciplina dei trasferimenti erariali correnti alle province, ai comuni e alle comunità montane. Il decreto attuativo 30 dicembre 1992, n. 504, concernente il « Riordino della finanza degli enti territoriali », mira al rafforzamento dell'autonomia tributaria e alla razionalizzazione delle modalità di trasferimento delle risorse erariali, tentando di correggere anche il criterio di riferibilità dei trasferimenti alla spesa storica. Il primo obiettivo è stato conseguito per i Comuni con l'introduzione dell'ICI, il secondo obiettivo non è mai stato raggiunto.

1995: La cd « Manovra Dini ». Dopo i primi tentativi finalizzati ad introdurre criteri di razionalizzazione nel riparto delle risorse tra i diversi enti, viene adottato il decreto-legge n. 41/1995 (c.d. manovra Dini). Il decreto, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, assume come obiettivo il risanamento della finanza pubblica, imponendo una severa restrizione delle risorse erogate agli enti locali. La decurtazione colpisce solo gli enti con trasferimenti eccedenti il « fabbisogno teorico standardizzato » calcolato con parametri monetari predeterminati. La procedura di calcolo del fabbisogno standard avrebbe dovuto servire anche per l'attribuzione delle risorse del fondo ordinario, in sostituzione del precedente metodo di calcolo dei parametri obiettivi. **Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli enti locali e portato alla sospensione.** In seguito il decreto legge 27 ottobre 1995, n. 444 « Disposizioni urgenti in materia di finanza locale » rilevando che alcuni enti avevano subito una perdita di risorse estremamente consistente e ben superiore al 3% medio complessivo, introduce una norma di salvaguardia che stanziava risorse pari a 105 miliardi da destinare alla compensazione delle decurtazioni subite per la parte eccedente il 3%. Il decreto legge 26 gennaio 1996, inoltre, continua a stanziare risorse statali aggiuntive ai Comuni e, benché non convertito, viene reiterato varie volte (decreto 25 marzo 1996, n. 156, decreto legge 25 maggio 1996, n. 287, decreto legge 24 luglio 1996, n. 390, decreto legge 20 settembre 1996, n. 492) fino alla pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale n. 360 del 17 ottobre 1996.

1996: La legge finanziaria per il 1997 e il riordino del sistema dei trasferimenti erariali. La censura alla pratica della reiterazione dei decreti legge non convertiti costringe il Governo a sperimentare un nuovo metodo di legislazione per la finanza locale, inserendo tali misure nei documenti di bilancio, a partire dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (finanziaria per l'anno 1997). Viene inoltre attribuita una nuova delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti alla revisione e al riordino del sistema di contribuzione

agli enti locali. Il decreto attuativo 30 giugno 1997, n. 244 sul « Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali » si caratterizza per l'introduzione di un principio che premi lo sforzo fiscale e tariffario. Il primo attiene alla capacità degli enti di attivare in modo ottimale le entrate proprie, il secondo principio incentiva gli enti locali a coprire in misura crescente i costi dei servizi con proventi da tariffa, estendendo il principio del beneficio. **Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.**

SISTEMA TRIBUTARIO COMUNALE

A titolo informativo la mappatura del sistema attuale mette in evidenza l'esistenza di 13 tributi e canoni locali, 4 addizionali comunali, 1 compartecipazione. Il sistema locale si alimenta quindi attraverso 18 diverse fonti di entrata, stratificate nel tempo e con diverse sovrapposizioni (3).

A questo si aggiunge anche una zona grigia sulla linea di confine con la *parafiscalità*. Si segnala, in particolare che i canoni COSAP e CIMP, i quali sono alternativi rispettivamente a TOSAP ed ICP. Si tratta di una zona grigia rispetto alla quale è spesso dovuta intervenire la Corte costituzionale, come ad esempio sui canoni idrici, o sulla COSAP, a chiarire la specifica natura della prestazione imposta.

TRIBUTI E CANONI COMUNALI:

1) imposta comunale sugli immobili (ICI): artt. 1 – 18 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; articolo 1, del D. L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, che ha disposto l'esenzione per l'abitazione principale;

2) imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP / DPA): artt. 1- 37 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

3) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP): artt. 38 – 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

(3) Solo a titolo di esempio, vale la pena di ricordare che in tema di imposta sulla pubblicità e sull'occupazione di suolo pubblico, l'attuale quadro normativo è caratterizzato da una pluralità di norme inerenti i seguenti tributi locali: l'imposta comunale sulla pubblicità; i diritti sulle pubbliche affissioni; la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità; il canone sostitutivo della tassa occupazioni spazi ed aree pubbliche. Tra questi va poi ricordata la cosiddetta « *tassa sull'ombra* » ovvero la fattispecie della tassa di occupazione suolo pubblico, che colpisce la pura proiezione dei balconi, delle pensiline o di altri elementi sul suolo pubblico senza che ciò derivi alcuna limitazione al suo utilizzo. L'applicazione di questi tributi in ragione della frammentazione, complessità di applicazione e palesi difformità applicative da parte degli enti locali, ha dato luogo ad un vastissimo contenzioso pendente avanti le commissioni tributarie, avanti la magistratura ordinaria, avanti la magistratura di legittimità e la stessa Corte Costituzionale.

4) canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP): articolo 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;

5) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU): artt. 58 – 80 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

6) tariffa di igiene ambientale (TIA): articolo 49, comma 1, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, ne ha riconosciuto la natura tributaria. Il D. Lgs. n. 22 del 1997 è stato abrogato dall'articolo 264 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'articolo 238 di quest'ultimo provvedimento stabilisce che « *sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti* »;

7) tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA): articolo 238 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152;

8) imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP): articolo 1, commi da 145 a 151 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; per la disciplina dell'imposta si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI;

9) canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP): articolo 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; al CIMP, che può essere istituito in alternativa alla relativa *imposta comunale sulla pubblicità*, è stata riconosciuta natura tributaria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 dell'8 maggio 2009;

10) canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA): artt. 16 e 17 della legge 10 maggio 1976, n. 319; dal 3 ottobre 2002 non ha più natura tributaria, a seguito dell'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'articolo 62, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, operata dall'articolo 24, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 258;

11) tassa per l'ammissione ai concorsi: articolo 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;

12) contributo per il rilascio del permesso di costruire: articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

13) diritti di segreteria: articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

ADDIZIONALI COMUNALI

14) addizionale comunale all'IRPEF: D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360;

15) addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica: articolo 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20;

16) Addizionale comunale sui diritti di imbarco: Legge 24.12.2003, n. 350 (articolo 2, comma 11);

17) addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza: istituita dal R.decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito dalla legge 25 aprile 1938, n. 614, ed integrata dall'articolo 1 della legge 10 dicembre 1961 n. 1346; dall'anno 1996 è stata devoluta ai comuni, in sede di riscossione mediante ruolo della TARSU, dall'articolo 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. A seguito dei provvedimenti « taglialeggi » e « salvaleggi », ad oggi risulta in vigore il R.decreto-legge n. 2145 del 1937 e l'articolo 1 della legge n. 1346 del 1961, mentre è stata abrogata la legge di conversione n. 614 del 1938.

COMPARTICIPAZIONI

18) compartecipazione comunale al gettito IRPEF: articolo 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIALE

Anche in questo ambito si dimostra l'effetto della stratificazione, con dieci fonti che alimentano la finanza locale con una evidente frammentazione. Solo a titolo esemplificativo si segnala che: l'addizionale Energia Elettrica riguarda le utenze non domestiche, ed ha un effetto regressivo; l'imposta provinciale di Trascrizione colpisce la vendita dell'usato in misura tripla rispetto al nuovo; la compartecipazione Irpef è di fatto un trasferimento, essendo fissa da anni nella quantificazione; il Tributo ambientale è strutturato come addizionale alla Tosap, se viene revisionato il sistema comunale non ha più senso.

TRIBUTI E CANONI PROVINCIALI

1) imposta provinciale di trascrizione (IPT): articolo 56 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446;

2) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP): artt. 38 – 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

3) canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP): articolo 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;

4) tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA): articolo 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504;

5) tassa per l'ammissione ai concorsi: articolo 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;

6) diritti di segreteria: articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

ADDIZIONALI PROVINCIALI

7) addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica: articolo 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20;

COMPARTECIPAZIONI

8) compartecipazione provinciale al gettito IRPEF: articolo 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

9) compartecipazione provinciale al gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi: articolo 3, comma 27, della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

DEVOLUZIONI DI GETTITO

10) attribuzione del gettito RC auto: articolo 60 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

SISTEMA TRIBUTARIO REGIONALE

Anche in questo ambito è evidente la stratificazione: la finanza regionale si compone di 11 forme impositive, di tre addizionali, di tre compartecipazioni. Anche in questo caso si possono segnalare a mero titolo esemplificativo alcuni nodi: ad esempio l'addizionale regionale irpef non consente di considerare i figli a carico, per cui un single paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli a carico nonostante la capacità contributiva sia profondamente diversa; la compartecipazione Iva è assegnata in base ai consumi Istat, per cui se in una regione ci fosse una evasione totale dell'Iva questa comunque percepirebbe la sua quota di Iva.

1) imposta regionale sulle attività produttive (IRAP): artt.1 – 45 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;

2) imposta regionale sulla benzina per autotrazione: articolo 17 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; articolo 3, commi 13 – 14 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

3) tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale: articolo 190 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592; articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

4) imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo: artt. 1 – 10 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;

5) tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi: articolo 3, commi 24 – 40 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

6) imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili: artt.90-95 della legge 21 novembre 2000, n. 342;

7) imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile: articolo 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281

8) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali: articolo 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

9) tassa regionale per il diritto allo studio universitario: articolo 3, commi 19 – 23 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

10) tasse automobilistiche regionali: testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39; articolo 5 della legge 28 febbraio 1983, n. 53;

11) tasse sulle concessioni regionali: articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281; comprende le concessioni per l'igiene e la sanità, per l'esercizio di attività turistiche e alberghiere, per i trasporti locali e per la concessione di miniere, cave e torbiere. Le relative tariffe sono disciplinate dal D.Lgs. 22 giugno 1991, n. 230.

ADDIZIONALI REGIONALI

12) addizionale regionale all'IRPEF: articolo 50 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;

13) addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva: artt. 9 – 16 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; articolo 10, commi 5 – 9 del d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68;

14) addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica: articolo 18, legge 5 gennaio 1994, n. 36.

COMPARTICIPAZIONI

15) compartecipazione all'accisa sulla benzina: articolo 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549; artt. 4 e 5 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56;

16) compartecipazione regionale al gettito dell'IVA: articolo 2 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.

17) compartecipazione all'accisa sul gasolio articolo 3, comma 12-bis, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, introdotto dall'articolo 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, stabilisce, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'attribuzione, in favore delle regioni a statuto ordinario, di una quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione.