



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COMUNI ITALIANI

COMUNI IN EUROPA
Il panorama dell'organizzazione
e della finanza degli Enti locali
nella vecchia e nella nuova Europa

di **GIANCARLO POLA**,
Docente Università di Ferrara e di Milano-Bicocca,
Esperto di Finanza pubblica

www.bilanci.net

INDICAZIONI PER LA STESURA
DEI BILANCI PREVENTIVI 2006

COMUNI IN EUROPA

Il panorama dell'organizzazione e della finanza degli Enti locali nella vecchia e nella nuova Europa

di **GIANCARLO POLA**,
Docente Università di Ferrara e di Milano-Bicocca,
Esperto di Finanza pubblica

1 - La struttura e l'organizzazione nell'Europa allargata

Si deve a Dexia una benemerita iniziativa che, annualmente, comporta la redazione di un rapporto che descrive a volo d'uccello il panorama dell'organizzazione e della finanza locale dei Paesi aderenti all'Unione Europea, e quindi con l'esclusione dei due pur interessanti casi della Svizzera e della Norvegia. A questa pubblicazione si farà, in prosieguo, continuo riferimento. La recente adesione dei Paesi dell'Est europeo rende la trama del disegno ancor più variegata di quella, pur complessa, dell'Europa dei 15. Anche se, a onor del vero, le diversità di organizzazione e di finanziamento del mondo decentrato europeo sono presenti in modo notevole già nell'ambito dei 6 Paesi fondatori: basti pensare al ruolo preponderante che il livello comunale ha in Francia, a fronte del ruolo invece secondario che esso detiene in Germania, oscurato com'è dal prepotere dei Laender; con l'Italia in una posizione intermedia, di "culla del Comune" ma anche di Paese ormai fortemente regionalizzato.

Proprio la *presenza del livello di governo regionale* nei Paesi non federali (o non ancora federali, come l'Italia) costituisce il fattore di massima differenziazione in Europa: mentre la presenza della Provincia, o Contea, o Bezirke, ecc., cioè del secondo livello amministrativo, è fortemente diffusa, quella del livello regionale lo è molto meno. Abbiamo quindi situazioni a tre (esempio: Francia, Italia, Spagna, Polonia), a due (Regno Unito, Danimarca, Svezia, Ungheria, Grecia, Repubblica Ceca ecc.) e a un solo livello di governo che si identifica ovviamente nel Comune (tra cui Portogallo, Finlandia, Slovenia, Estonia, Lussemburgo).

Una distinzione chiara e netta tra Comune e Provincia, come in Italia, non è assoluta in tutti i Paesi: in Germania esistono 118 città-province (*kreisfreie Staedte*), come pure in Polonia; in Danimarca tre città hanno lo status congiunto di Comune e Contea; in Svezia e Lituania esistono situazioni analoghe. La Germania, in più, conosce anche situazioni di Città-Land (Berlino innanzitutto, in quanto capitale, poi Brema e Amburgo). Ma la situazione più complessa rimane quella della Gran Bretagna, che annovera: i) un solo livello di governo in alcune parti dell'isola, Enti unitari nelle aree rurali e distretti (*districts*) nelle aree urbane e ii) due livelli di governo nel resto del Paese, che possono essere contee e regioni in Scozia e Galles, contee e distretti in Inghilterra, distretti e regioni in Irlanda del Nord.

Gli 8000 Comuni italiani convivono con altri 80000 omologhi europei, di cui oltre il 40% (e cioè 36 000) sono situati in Francia, che da decenni si scontra con questa

eredità storica, palesemente in contrasto con le esigenze di una organizzazione efficiente della pubblica amministrazione e dei servizi collettivi. La Francia rappresenta, da questo punto di vista, l'esasperazione di una situazione che si potrebbe definire "mediterranea" e/o "alpina", che coinvolge l'Italia (7000 abitanti per Comune) la Spagna, Cipro, ma anche l'Austria, con meno di 5000 abitanti; e che contrasta con l'altra situazione, definibile "anglo-scandinava" (nella quale si può far rientrare il Portogallo, per molti aspetti storici agganciato al mondo anglosassone) dove gli abitanti per Comune vanno dai 30.000 della Svezia gli altre 135 000 della Gran Bretagna. Un elemento rivelatore dell'inefficienza intrinseca della piccola dimensione comunale può rinvenirsi nel fatto che essa era tipica della ex-Germania Est: con soli 17 milioni di abitanti, i Laender dell'Est hanno aggiunto ben 6000 nuovi Comuni ai circa 8000 della Germania-Ovest (60 milioni di abitanti), a loro volta riduci dalle fusioni forzate degli anni settanta, quando erano circa 25 000.

Le suddette fusioni forzate hanno rappresentato la soluzione per la micro-dimensione comunale per tutti gli anni sessanta e settanta appunto in Germania, nel Regno Unito, Belgio; ma anche, più recentemente, in Olanda, Svezia, Lituania, Estonia. Tuttavia la fusione forzata continua a non convincere del tutto neppure gli economisti, come insegna la produzione scientifica di mezz'Europa, prima fra tutte quella che origina dalla Svizzera (in particolare dovuta al professor Dafflon di Friburgo): apparentemente i risparmi di costo sarebbero stati sinora deludenti. Sarà anche per questo che in un suo recente intervento all'Assemblea dei Comuni di Francia il responsabile tedesco delle *staedtliche Spitzenverbaende* (l'ANCI tedesca) avrebbe esclamato qualcosa come "se si potesse tornare indietro, non faremmo più unioni forzate, ma copieremmo da voi francesi la via della cooperazione volontaria".

La via della cooperazione, però, a sua volta non è sempre una libera scelta in tutta Europa: essa è obbligatoria per l'esercizio di certe responsabilità in Finlandia, Austria, Ungheria e nello stesso Regno Unito; mentre resta una scelta libera, ma sussidiata pesantemente da incentivi fiscali in Francia, la quale oggi aggiunge 19 000 EPCI (Entità Publique de Cooperation Intercommunale) ai 36 000 Comuni. Numeri cospicui di strutture di cooperazione intercomunale esistono oggi in Austria (1000), nella Repubblica Ceca (600), in Finlandia (250), cifre che mettono certamente in ombra le men che 200 Unioni italiane (a cui si debbono aggiungere le Comunità montane). La nuova creatura "europea" che nasce dalla cooperazione intercomunale non sempre assume lo status di Ente territoriale a tutti gli effetti, ma più spesso rimane un Ente strumentale, con rappresentanza di secondo livello, e con autonomia solo parziale.

Ma la riorganizzazione dello Stato decentrato europeo tende, come detto, a prendere sempre più la strada della regionalizzazione, che si aggiunge al livello comunale in Slovacchia, nella Repubblica Ceca e nel Regno Unito, mentre rappresenta il terzo livello in Italia, Spagna, Francia, Polonia. Le ragioni sono di volta in volta storiche (Polonia, Regno Unito), di opportunità strumentale (nuovi Paesi dell'Est, per adeguarsi alle politiche regionali della UE) o di altro genere. Ma il processo è fallito in almeno due casi: quello del Portogallo, che nel 1998 lo ha bloccato per referendum; e dello stesso Regno Unito, che, sempre per referendum, ha preferito

non estendere alle 9 Regioni inglesi la *devolution* già concessa a Scozia, Irlanda del Nord e Galles, e ciò per ragioni eminentemente di valutazione negativa dei riflessi della regionalizzazione sulla spesa pubblica.

I casi spagnolo e francese costituiscono, dopo l'italiano, gli esempi di gran lunga più interessanti di processo di regionalizzazione in Europa: nel primo caso perché, come e più che in Italia, si è dato luogo a un'accoppiata regionalismo politico/federalismo fiscale di una originalità impressionante; nel secondo perché, nel solco di una tradizione che vuole i Comuni e i Dipartimenti al centro della "deconcentrazione" tipica di uno stato centralizzato, si è proceduto risolutamente alla "scommessa" del potenziamento dei poteri regionali su ampi stralci dell'intervento pubblico, in specie in tema di investimenti, cultura e trasporto pubblico, e (e questa è la novità) anche con *la assunzione volontaria di ulteriori competenze*: un timido e inconfessato assaggio del federalismo dei due vicini, Italia e Spagna?

2 - Funzioni, spese, entrate

La mappa delle funzioni del governo locale del primo e secondo livello è assai simile in tutto il continente e non è cambiata molto nel tempo; quello che è andato cambiando invece è lo spessore delle competenze e delle funzioni del terzo livello, quello regionale, a seguito di processi di decentramento già evocati nel paragrafo precedente. Comuni e Contee, Province e Dipartimenti, *Bezirke*, ecc., si occupano quasi ovunque di:

- servizi a rete: acqua, fognature, rifiuti; distribuzione dell'elettricità e del gas;
- arte, turismo e sport;
- edilizia scolastica primaria e secondaria, e sovente anche remunerazione del personale scolastico (Danimarca, Svezia, Finlandia, Stati Baltici, Spagna, Regno Unito);
- welfare in tutte le forme poliedriche che esso ha assunto nell'Europa "sociale" occidentale ed ex-orientale;
- sanità (ma in questo caso l'organizzazione è più spesso affidata al livello superiore: vedi Italia e Spagna);
- case di riposo, housing sociale, sussidi alle spese di riscaldamento per i ceti bisognosi;
- viabilità e servizi di trasporto pubblico locale;
- pianificazione urbanistica cittadina, sviluppo urbano, sviluppo economico.

Certe competenze sopra menzionate (istruzione, sanità, welfare sociale, protezione ambientale) sono molto spesso assunte congiuntamente da più livelli di governo, incluso – in qualche caso – lo Stato centrale. Tipica la corresponsabilità in materia di istruzione, in cui la ripartizione classica è la seguente: istruzione elementare ai Comuni, secondaria alle Province (o equivalenti), superiore e universitaria allo Stato. Ma l'espansione delle competenze ha anche toccato congiuntamente più livelli: ad esempio, ultimamente in Francia vi è stata un'espansione delle responsabilità dei Dipartimenti in alcuni dei settori sopra menzionati (strade, *welfare*, retribuzioni del

personale scolastico), insieme con l'espansione delle competenze delle Regioni.

Il terzo livello (quello regionale) è andato assumendo poteri e competenze via via crescenti soprattutto nella "vecchia Europa". In Spagna il processo di omogeneizzazione della assunzione di competenze tra Comunità Autonome di "regime comune" è terminato ufficialmente nel 2002, quando tutte le CCAA hanno avuto in carico sanità e istruzione. In Francia, alle Regioni sono state date ininterrottamente nuove funzioni a partire dal 1999, soprattutto nei campi dei trasporti (in particolare ferroviari), dei fondi strutturali, della struttura ospedaliera. I cambiamenti avvenuti in Italia, soprattutto a seguito della legge 3/2001, sono ampiamente noti. E in Gran Bretagna il processo devolutivo ha significato nuove competenze a Scozia, Galles, Irlanda del Nord nei settori classici: istruzione, sanità, trasporti, protezione ambientale e sociale.

Siano vecchie e tradizionali ovvero nuove e diverse, le funzioni e le competenze costano. Si è calcolato che nell'Europa dei 25 la spesa complessiva locale (inclusi, quindi, tutti e tre i livelli laddove esistano) ammonti all'11,2% del PIL e a 2300 euro pro capite, ovverossia a oltre 1000 miliardi di euro. Vecchi e nuovi Paesi qui mostrano il contrasto più stridente in termini assoluti (540 euro nei nuovi, 2650 nei vecchi), ma non in rapporto con il prodotto lordo. Le punte massime vengono raggiunte, nell'ambito della vecchia Europa, nei Paesi nordici, dove si collocano attorno al 30%. Ciò a causa dello spessore delle competenze che, come si è detto, includono il trattamento retributivo del personale della scuola. Ma anche l'Olanda vede i Comuni fortemente impegnati in collaborazione con lo Stato centrale per portare avanti, e quindi pagare nei propri bilanci, parti consistenti dei progetti sociali e dell'istruzione elementare e media.

Ma l'aspetto più rilevante della voce "spesa locale (e, in particolare, comunale) europea" è, a parere di chi scrive, la *forte componente di spesa d'investimento* che essa include, pari all'1,7% del PIL e al 60/70% dell'investimento totale della Pubblica Amministrazione. Cosa che comprova ancora una volta – come affermano anche i redattori del Rapporto Dexia – il ruolo centrale dei governi locali nel predisporre le infrastrutture necessarie ad assicurare la continuità dei servizi locali e non solo locali. Questo è vero soprattutto per i 10 nuovi Paesi dell'Est. La decelerazione subita dalla spesa in conto capitale negli ultimi tempi nel vecchio "nucleo forte" europeo (Francia, Germania, Italia) è dovuta alle difficoltà crescenti della finanza locale, come si dice nel paragrafo che segue. Così come la buona continuità dei ritmi di tale spesa dei Paesi ex-orientali è anche dovuta agli obblighi rinvenienti dall'adesione al trattato in termini di dotazioni di infrastrutture in regola con la normativa UE.

Si giunge al "dunque": *quale copertura finanziaria* per le spese, correnti e d'investimento? La risposta è quella consueta: con l'indebitamento, con le entrate da tariffe sui servizi divisibili, con tributi condivisi con gli altri livelli di governo o con trasferimenti dagli stessi, con tributi propri. Sia (soprattutto) la vecchia che la nuova Europa degli Enti locali conoscono *tutti* questi strumenti.

L'*indebitamento* rappresenta ovviamente l'*extrema ratio* un po' ovunque, soprattutto in quest'epoca dominata da Maastricht. Il debito pubblico locale rappresenta

comunque, storicamente, una quota modesta (attorno al 2%) del PIL in tutti i Paesi, con l'eccezione della Spagna e dell'Olanda, dove raggiunge il 9%. I 10 nuovi Paesi non hanno ancora avuto il tempo di crearne! Molti tra i "vecchi" Paesi (e la Spagna è giustamente tra questi) si sono dati regole di prudenza per la contrazione di nuovi debiti, regole che qualche volta si sono tradotte in Patti Interni di Stabilità sulla scorta di quello che li coinvolge, all'esterno, di fronte alla UE. Ma qui valgono più che mai le norme costituzionali interne al Paese: in Germania, ad esempio, l'apposita riforma costituzionale per rendere obbligatorio in Patto all'interno del Paese non è mai stata approvata, e quindi ci si basa tuttora su liberi accordi tra i due livelli di governo (Bund e *Laender*), dove però i *Laender* si assumono la responsabilità anche per i Comuni al loro interno. I vincoli di volta in volta posti in capo ai Comuni (ma anche agli altri Enti, se del caso) in tema di indebitamento possono consistere nell'autorizzazione preventiva, nel tetto al debito già contratto, nel tetto alla rata annua complessiva di ammortamento od anche nel tetto ai nuovi prestiti.

Non resta che rivolgersi alle *risorse proprie*. Cominciando dalle *tariffe e contributi*, categoria, questa, maggiormente presente a livello di bilanci di Comuni che di altre entità. Esse sono ormai una vera marea, e coprono quasi tutti i servizi comunali/provinciali: in misura ridotta per i servizi ad appropriazione pubblica (parchi e giardini, servizi sportivi, servizi ricreativi), più incisiva per i servizi a domanda privata e a utilità divisibile, dove spesso si è verificata – come in Italia – la scissione tra responsabilità della programmazione e della regolazione (Ente) e produzione/fornitura (azienda pubblica locale, o *local utility*). Non sempre gli Enti hanno piena libertà di fissazione delle aliquote: in Ungheria, per esempio, le tariffe dei servizi delle *utilities* sono libere, ma non i contributi per i benefici sociali e di welfare e per l'istruzione. In Francia le variazioni annue delle tariffe di trasporto sono soggette a blocco.

Circa il finanziamento da *compartecipazione ai tributi nazionali*, è pratica comune in quasi tutti i 25 Stati, l'Austria essendo quella che mette in gioco il maggior numero di tributi. La quota compartecipata varia anch'essa moltissimo: dal 15% della imposta sul reddito in Germania al 38,55% dell'IVA in Italia, ecc. Da rilevare l'uso massiccio di questa forma di finanziamento fatto negli ultimi anni in Spagna, per accompagnare il completamento del decentramento delle competenze di cui si è detto sopra. Variano molto anche i criteri di compartecipazione: quello previsto dal nostro nuovo Titolo V, della *attribuzione territoriale* dei gettiti, è presente in molti casi ma non dominante. Più frequente è la distribuzione basata sui fabbisogni, magari nell'ambito di formule perequative o redistributive generali.

Ma il *clou* della panoramica qui tracciata è dato, indubbiamente, dai *tributi propri*. I quali cominciano, per quasi tutti i Paesi (unica eccezione: la Svezia) *dall'imposta sulla proprietà immobiliare*, attribuita pressoché esclusivamente ai Comuni o, comunque, al livello locale in senso stretto. Il tributo ricade normalmente su famiglie e imprese (in Inghilterra con due nomi diversi: *rates* sulle imprese, *council tax* sulle famiglie) e sul proprietario (ma non in Inghilterra, dove è pagato dall'occupante). Vi sono però diversi casi di attribuzione del debito d'imposta contemporaneamente all'occupante e al proprietario. Tributo dalla base imponibile difficile da definire

e tenere aggiornata, come dimostrano le situazioni della Germania e dei Paesi dell'Est, garantisce ai Comuni europei una fonte di gettito manovrabile di una certa rilevanza sull'intero bilancio, e una componente forte (in Gran Bretagna, l'unica) delle entrate tributarie. Ha subito un certo ritocco in Spagna nel 2002 e, nel 2004 – 2005, in Belgio, Olanda e Slovacchia: in Belgio il ritocco ha interessato un aspetto che appare sempre più interessante, e cioè la “personalizzazione” del tributo, con deduzioni legate alla composizione del nucleo familiare. Questa è stata anche la strada percorsa in Francia per la quota del tributo spettante ai Dipartimenti, che hanno “redditalizzato” (e quindi resa progressiva) la base imponibile *dell'impot fonciere sur le bati*.

La seconda più importante e diffusa (più nella vecchia che nella nuova Europa) base imponibile è costituita *dall'imposta sulle attività economiche*. Essa è presente in varie forme, interessando tutti e tre i livelli di governo, in ben 11 Paesi: Austria, Cipro, Danimarca, Italia (ovviamente, l'IRAP), Germania, Spagna, Francia, Ungheria, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo. La base imponibile può essere ricavata da quella a fini di imposta sui profitti (Portogallo), ovvero da componenti diverse del valore aggiunto, ovvero semplicemente da indicatori dell'attività economica (come in Spagna). Normalmente i governi locali dispongono di una significativa discrezionalità sulle aliquote applicate, il che – stante la buona quota di bilancio che il tributo ricopre – garantisce loro un potere di manovra notevole. Proprio per il suo impatto sulla competitività, la tassazione sul *business* ha subito o sta subendo in tutta Europa profonde riforme, che vengono descritte nel paragrafo che segue.

Anche le *imposte locali sui redditi* occupano un discreto spazio nel panorama europeo: sono presenti in Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Spagna, Svezia e Scozia. Come si vede, si tratta esclusivamente della “vecchia” Europa: i nuovi Paesi non hanno ancora preso lo spunto offerto dai vecchi, forse perché tuttora indaffarati a coniare i loro nuovi sistemi di imposizione *nazionale* sul reddito. Nei sette Paesi citati i tributi assumono quasi sempre la forma di sovrimposte sulle basi imponibili definite a livello nazionale: l'Italia ne fornisce un esempio classico. Ma mentre il caso italiano sta ad una estremità dello spettro, con le sue aliquote aggiuntive dell'1-1,5%, il caso scandinavo sta all'altra estremità, raggiungendo in Svezia anche il 20-22%, cosicché in Scandinavia il peso del gettito dell'imposta locale sui redditi può raggiungere il 100% della somma complessiva delle entrate da tributi locali.

Alle tre colonne qui sommariamente descritte si aggiunge poi una selva fitta di tributi minori, vuoi esistenti da decenni se non secoli, vuoi creati *ex novo*, la dove la legislazione corrente lo consente (per l'Italia, come noto, ciò sarebbe possibile a livello regionale, ma non a livello di Comuni e Province). Il peso di questa fiscalità minore nei bilanci degli Enti è raramente significativo.

Infine, veniamo alle *risorse da trasferimento*. Anche qui le situazioni possono definirsi “comuni e diverse” in Europa. Comune è la presenza di questa voce nei bilanci di tutti gli Enti decentrati per via della assolutamente universale assenza di copertura integrale delle spese locali mediante risorse proprie di natura locale. Comune è anche la tendenza di questa voce a decrescere nel tempo per le ristrettezze dei bilanci statali o federali. (L'Italia ne è un chiarissimo esempio, con i suoi

“tagli” ripetuti contenuti nelle ultime leggi finanziarie). Diversa è la qualificazione di questi trasferimenti, che ripropongono, nel concreto, tutta la gamma teorica delle situazioni previste nei manuali di scienza delle finanze: trasferimenti condizionati e non condizionati; trasferimenti generali e specifici; trasferimenti compartecipati e non compartecipati (*matching e non matching grants*) eccetera.

Diversi pure, ma fondamentalmente convergenti verso l’obiettivo della giustizia distributiva (“equità” per gli economisti) perseguito con sfumature diverse in un’Europa diversamente “cristiana” e diversamente “sociale”, sono i criteri utilizzati nei vari Paesi per ridistribuire il “pezzo forte” dei trasferimenti, quello che viene generalmente chiamato il *general grant*. Sono universalmente accolti i criteri del *fabbisogno* (popolazione, superficie, insularità, numero di bambini o di anziani, infrastrutture esistenti, ecc.) e quello della *capacità fiscale*, molto spesso accompagnato dall’esproprio delle risorse eccedenti una certa soglia, le quali vengono poi riversate in fondi perequativi specifici ovvero nel Fondo perequativo generale di cui il massimo finanziatore rimane, comunque, lo Stato centrale.

Frequente è pure la presenza di meccanismi intesi a garantire la *continuità nel tempo dei trasferimenti* (ad esempio, leggi finanziarie annuali o poliennali) e il loro ancoraggio a grandezze economiche “obiettive” (inflazione, PIL, massa dei gettiti fiscali - è questo il caso spagnolo del “fondo di sufficienza” - ed altro ancora). Ed anche la *adeguatezza dei trasferimenti* alla massa delle nuove competenze è problema non di poco conto nell’Europa che (Spagna, Italia, Francia soprattutto, ma anche Polonia) continua a devolvere alla periferia funzioni finora gelosamente detenute dagli Stati centrali.

3 - Approfondimenti sulla “vecchia Europa”: le difficili riforme della finanza locale

La strada delle riforme della finanza locale appare in salita in tutta la “vecchia” Europa. Le pur timide riforme della fiscalità locale proposte dai Governi o dalle parti interessate difficilmente vanno in porto. Almeno questa è l’impressione che si ricava dall’esame delle situazioni vigenti in tre dei maggiori Paesi europei, di volta in volta segnalati dagli esterofili italiani come *benchmark* per le nostre intenzioni di cambiamento: Germania, Francia, Gran Bretagna.

Prendiamo la Germania. Qui la finanza locale vera e propria (dei Comuni, distinta da quella regionale, dei *Laender*) si regge sul pilastro secolare impersonato dall’imposta sulle attività economiche, la *Gewerbesteuer*, che ora fornisce un gettito pari al 30% circa dei bilanci correnti, ma un tempo ne forniva una parte anche più cospicua. È un’imposta che colpiva inizialmente tre elementi dell’impresa, il monte salari, il profitto e il capitale, in un *mix* che ricorda in parte la nostra IRAP e in parte la *taxe professionnelle* francese (di cui diremo). In seguito, ricalcando un copione già prefigurata o seguita in altre esperienze (quello austriaco, della abolizione totale del tributo; quello francese, della riduzione al 18% ed, ora, della totale abolizione del monte retributivo) volto a non penalizzare le produzioni *labour intensive*, la base imponibile è stata decurtata della parte salariale. Mal sopportato da sempre

dal mondo industriale per la erraticità della sua incidenza a livello territoriale e per la sua indeducibilità dall'imposta sul reddito, il vero tallone d'Achille del tributo è sempre consistito nella peculiarità della delimitazione dei suoi soggetti passivi, che sono costituiti solo dalle imprese industriali, essendo del tutto esenti i liberi professionisti e gli autonomi in genere.

Convintasi della inutilità di mantenere in vita un simile moncone d'imposta, per di più così discriminatorio nella base imponibile, la dottrina più accreditata ne propone da tempo l'abolizione nell'ambito di una riforma della finanza locale che ruoterebbe attorno a una "imposta di cittadinanza" (*Buergersteuer*), in pratica un tributo locale *proporzionale sul reddito*, sulla falsariga delle esperienze scandinave. A sua volta non convinto da questa ipotizzata soluzione, e neppure da una soluzione meno drastica proposta da una Commissione all'uopo costituita, il Governo tedesco ha oggi sul tavolo una sua propria proposta, che fa perno su una specie di Irap, in quanto viene denominata "Imposta comunale sulle attività economiche" (*Gemeindegewerbesteuer*). Rispetto alla *Gewerbesteuer*, la *Gemeindegewerbesteuer* allargherebbe non solo la platea dei contribuenti ricomprendendovi i lavoratori autonomi, ma ampliirebbe anche la base imponibile, nel contempo però inserendo la parziale deducibilità dall'imposta sul reddito. Con la prima correzione il Governo sarebbe venuto incontro alle istanze di maggiore equità, provenienti soprattutto dalla dottrina; con la seconda avrebbe dato ascolto soprattutto alle richieste della parte imprenditoriale. Le resistenze della *lobby* degli autonomi e veti incrociati nel *Bundesrat* hanno finora impedito l'approvazione di tale pur non rivoluzionaria proposta.

Non sono più eccitanti le notizie sulle (mancate) riforme francesi della finanza locale, tanto che una autorevole fonte d'Oltralpe afferma che colà si è andati "dal fallimento delle grandi riforme...all'incapacità di migliorare l'esistente". In Francia la fiscalità locale è costituita sia dalle imposte fondiari (sul "costruito" e sul "non costruito": *taxe fonciere sur le bati* ovvero *non bati*, nonché la *taxe d'habitation*) sia dalla *taxe professionnelle*; tutte, indistintamente, sono state oggetto di intenzioni di revisione negli ultimi trent'anni. Una proposta estremamente innovativa aveva interessato sin dal decennio '90 la *tassa d'abitazione*, che colpisce l'affittuario ed è percepita in parte dal Comune e in parte dal Dipartimento, con aliquote proprie liberamente determinate ogni anno. Appunto con legge risalente al 1990 era stata trasformata – per la parte dipartimentale – in una "tassa sul reddito" (TDR). Ma a tale disposizione di legge non ha mai fatto seguito l'applicazione pratica, per preoccupazioni eminentemente elettorali. Altre riforme clamorosamente mancate concernono le due imposte fondiari, per le quali si parla ormai da decenni della necessità urgente di una revisione degli estimi, che non si trova mai il coraggio di affrontare seriamente. I rinvii dell'operatività delle leggi che la prevedono hanno assunto ormai aspetti ridicoli.

Di nuovo le contorsioni politiche maggiori si ritrovano, come in Germania, attorno alla *tassa professionale*, che si era pensato dapprima di "nazionalizzare" sull'esempio inglese della *uniform business rate*, poi di riportare al valore aggiunto (ma viene da chiedersi: come avrebbe reagito Bruxelles all'istituzione di un doppione

dell’IVA, sia pure a livello locale, vista la sorte riservata alla nostra IRAP?) anziché alla “strana” base legale (18% dei salari + il rendimento del capitale) e, infine, di abolire *tout court*. Ma anche qui i timori politici, legati anche ad un paventato indebolimento del principio – caro ai francesi e associato ad una forte autonomia della finanza locale, detto della *libre administration* - hanno prevalso sulla razionalità della riforma proposta. In realtà una certa riforma, in Francia, è stata fatta in materia di tassa professionale: con lo scopo di fronteggiare la crescente pesantezza del costo del lavoro e nell’illusione di creare 100 mila posti di lavoro aggiuntivi, si è colà proceduto alla graduale soppressione (la riforma è terminata nel 2004) della parte salariale della base imponibile (esempio seguito qui in Italia con l’IRAP). In tal modo si è diminuito di poco più di un terzo basi imponibili e relativi gettiti: e tuttavia non pare assolutamente che ne siano seguiti gli sperati vantaggi in termini di maggiore occupazione. Viceversa oseremmo dire che la vera novità francese, questa volta di contesto, a cui anche l’Italia potrebbe ispirarsi, consiste nel *crescente utilizzo della tassa professionale come collante dell’associazionismo comunale*, sotto forma di “tassa professionale unica”. La tassa professionale ad aliquota armonizzata si avvia ad essere, insomma, il tributo delle forme associative sovra-comunali, l’unico rimedio - politicamente accettabile in Francia - alla disastrosa frammentazione amministrativa colà dominante.

Infine, la Gran Bretagna. Storditi da un quasi-azzeramento forzato dell’autonomia fiscale intervenuto nel 1980 sotto la Thatcher (azzeramento che ricorda molto da vicino quello avvenuto in Italia otto anni prima, seppure in modo più “condiviso” dalle parti in causa), 25 anni dopo gli enti locali britannici non hanno ancora beneficiato di alcun serio incremento di autonomia fiscale di bilancio, ferma al 25% circa e assicurata solo dalla *council tax* sugli immobili residenziali (le proprietà commerciali sono soggette ai vecchi *rates* ad aliquota unica “nazionalizzata”, la *uniform business rates*, fin dal 1990). Un piccolo spiraglio qui si è aperto nel 2002 quando, con l’introduzione dei “distretti per l’investimento industriale” (Business Investment Districts, detti BIDs), il Governo ha concesso la possibilità agli enti locali di riscuotere un’addizionale locale sui *business rates*, finalizzata sì a migliorare la qualità dei servizi ed incentivare lo sviluppo dell’area di riferimento, ma anche condizionata all’assunzione di una *partnership* con il settore privato.

Riforma dunque assai timida, e dal successo non scontato. Un’altra mini-riforma prospettata dal Governo concerne la *council tax*, imposta che risente della sua natura regressiva. Qui si pensa di intervenire sul numero delle bande di valore (oggi sono 8), ristrutturare i relativi moltiplicatori, ed eliminare i risparmi come parametro di misura per la concessione dei sussidi, cosicché ne risulterebbe un’imposta più progressiva e più in linea con l’inflazione. Ma si avverte sempre più l’esigenza di rinvenire un rimedio “forte” all’eccesso di centralizzazione della finanza locale, rimedio ravvisato da svariati decenni in una imposta locale sul reddito (*local income tax*). Si è calcolato che l’introduzione di un’imposta locale sul reddito gravante per il 6% della base imponibile potrebbe sostituire circa la metà dei trasferimenti provenienti dal governo centrale; il che consentirebbe, a sua volta, una riduzione delle imposte centrali dall’aliquota media del 22% all’aliquota media del 16%. Il rapporto

finanza centrale/finanza locale nei bilanci dei comuni britannici passerebbe da 75/25 al 50/50, con la seguente nuova ripartizione: 25% dalla *council tax*, 25% dalla *local income tax*, 25% dai trasferimenti centrali 25% dai *business rates*. Riducendo il livello dei trasferimenti centrali si avrebbe il vantaggio collaterale di raggiungere un più elevato livello di perequazione in tutto il paese. L'unico inconveniente della proposta è....che non ce n'è traccia nei piani governativi di breve termine!

Se si pensa che anche le riforme spagnole promesse da Aznar, inclusa l'abolizione dell'imposta locale sulle attività produttive, la IAE, sono rimaste nel cassetto, si può concludere che è davvero difficile, in tutta l'Europa e non solo in Italia, trovare quella solidità e coesione politica che sole consentono di rompere il principio – evidentemente sacro anche in materia di finanza locale – *quæta non movere*.

4 - Dentro la “vecchia Europa”: finanza locale e frammentazione comunale in Francia. I problemi e la loro evoluzione recente

Conviene rammentare in modo sintetico la cornice entro la quale si inscrivono le ultime “novità” francesi.

Gli Enti locali comprendono le Regioni, i Dipartimenti, i Comuni e quella vasta congerie di Entità sovra-comunali che nella recente legge “Chevenement” del 12 luglio 1999 si chiamano EPCI (Enti pubblici di scala intercomunale). Le Regioni (22) sono responsabili della pianificazione urbana e rurale, della formazione professionale e degli aiuti alle imprese, oltre che della edilizia scolastica dei cicli superiori. I Dipartimenti (96) si occupano di assistenza sociale, di sussidi alla socializzazione nelle aree rurali, di viabilità dipartimentali, di trasporto scolastico, di edilizia scolastica dei cicli medi.

I Comuni (oltre 36 000) sono Enti a competenza generale. In particolare sono responsabili dei servizi locali urbani, dell'edilizia delle scuole materne ed elementari, delle strade urbane, della pianificazione a livello comunale; oltre che, come in Italia, delle funzioni loro delegate dallo Stato (anagrafe, stato civile, ecc.)

Vi sono poi oltre 19 000 associazioni di Comuni di ogni tipo, create da una legislazione a volte un po' caotica, che culmina nella “legge Chevenement” del 12 luglio 1999: dai primi consorzi a vocazione singola o multipla (SIVU, SIVOM) ai distretti, alle comunità comunali o cittadine, ecc. sino a quelle che sembrano essere le tre formule vincenti e definitive (cfr. più avanti): le Comunità di agglomerazione (CA) (oltre i 50 mila abitanti), le Comunità di Comuni (CC) (sotto i 50 mila), le Comunità urbane (CU) (oltre i 500 mila). Non sono Enti territoriali ma istituzioni pubbliche (appunto, EPCI): sulle ultime configurazioni Occorre a questo punto solo ricordare che negli anni 1982-83 la Francia conobbe un processo di decentralizzazione di profonda incisività che: i) portò le Regioni al rango di enti territoriali dotati di piena dignità costituzionale; ii) espanse i poteri di tutti e tre i livelli di governo e li dotò di nuove risorse autonome, soprattutto fiscali; iii) abolì i precedenti controlli di merito sui loro bilanci.

Lo spazio complessivo occupato dai bilanci del complesso dei suddetti Enti era, nel 1997 (dati più recenti verranno forniti in seguito) dell'ordine dei 110 miliardi di

euro, pari a 1900 euro pro capite, al 9.2% del GDP e al 19% della spesa pubblica. Questo spazio era suddiviso tra Comuni (e loro espressioni), Dipartimenti e Regioni nelle misure rispettive del 61, 29 e 10%.

Il finanziamento di tali spese era complessivamente assicurato da:

- tassazione locale, nella misura del 52%;
- trasferimenti, per un altro 23%;
- indebitamento, per un 10%;
- altri ricavi (incluse tariffe ed entrate extratributarie) per il restante 15%.

Per i Comuni la fonte fiscale era leggermente inferiore alla media e quella da trasferimenti leggermente superiore. Sia per le Regioni che per i Dipartimenti la copertura fiscale è aumentata considerevolmente dopo il massiccio trasferimento di competenze e funzioni avvenuto negli anni 1982-83 (cfr. sopra). Di gran lunga prevalente (78%) è il gettito delle imposte dirette, che per il 90% sono costituite dalle 4 “grandi vecchie”:

- i) l'imposta sui terreni, a base catastale;
- ii) l'imposta sugli immobili, anch'essa a base catastale;
- iii) la “tassa d'abitazione”, sul valore (catastale) del servizio abitativo (e pagata da inquilini e proprietari);
- iv) la tassa professionale, rapportata alla somma dei “rendimenti” (rental values) dei fattori produttivi impiegati dall'impresa con esclusione, a partire dall'anno 1999, dei salari. Nel luglio del 2001 i *Ministeri dell'Interno e dell'Economia*, congiuntamente, hanno riesaminato l'intera questione della finanza locale in una “NOTA d'orientamento”. i cui caposaldi sono i seguenti:
 - il sistema attuale di finanziamento è caratterizzato da una grande complessità e da situazioni contrastanti;
 - la situazione finanziaria delle collettività locali è globalmente soddisfacente ma molto eterogenea
 - il sistema di finanziamento delle collettività locali è complesso e fonte di ineguaglianze, soprattutto perché il concorso finanziario dello Stato è caratterizzato da una ripartizione insufficientemente perequatrice;
 - è necessario procedere alla difficile riforma della fiscalità diretta locale, magari inserendola entro una architettura di “specializzazione “ dei vari livelli di governo in specifici tributi (cfr. Commissione Mauroy);
 - è anche possibile immaginare la modernizzazione entro l'architettura esistente, per esempio ricercando nuovi elementi di base imponibile (valore venale al posto del valore locativo per le imposte immobiliari?; presa in conto del reddito nel decidere la *taxe d'habitation*? Nella TP, fare maggior riferimento al risultato di gestione delle imprese, dopo l'abolizione della quota- salari? E così via).

La suddetta Nota conclude che, per quanto riguarda la fiscalità locale, “tenuto conto di questi orientamenti, conviene analizzare in modo approfondito le piste

relative all'introduzione di una parte dei redditi nella *taxe d'habitation*, a modalità più decentralizzate di revisione dei valori locativi fondiari, a un aggiustamento delle regole (attualmente vigenti) di collegamento necessario tra le aliquote d'imposizione e, magari, alla compartecipazione a una imposta nazionale". È proprio attraverso il perfezionamento degli aspetti tecnici dei tributi e la ri-articolazione dei poteri tributari locali che le Autorità francesi, partendo dalla Legge 12/7/1999, intendono pervenire a un più efficiente ed equo assetto dell'attività e della finanza locale. La quale, oltre che sul complesso sistema di tributi appena disegnato, poggia anche su un intricato sistema di trasferimenti (cfr. BOX), tra i quali troneggia la DGF (Dotation Globale de Financement, il grande "Fondo ordinario" francese).

Infatti, nella Nota si ammette senza mezzi termini che "i trasferimenti finanziari dello Stato hanno raggiunto con il tempo un livello di complessità tale che è diventato più difficile per gli amministratori locali avere una visione chiara di tali risorse e, ancor di più, di prevederne l'evoluzione" e che "una semplificazione appare necessaria", magari nel senso di raggruppare più interventi in fondi più ampi.

Si pensa, in futuro, di far rientrare tutti i Fondi compensativi e perequativi della TP (tra cui campeggia quello che compensa i Comuni della soppressione della quota-salari della TP) entro la DGF, e di far rientrare nella stessa DGF i fondi corrispondenti in origine al trasferimento di competenze statali (un caso "Bassanini" francese). Si presenta poi assai interessante l'idea – espressa dai due Ministeri – di creare una DGF delle Regioni, destinata a raggruppare le attuali dotazioni di funzionamento dello Stato alle Regioni.

Anche per ciò che concerne gli investimenti si pensa a una fusione dei fondi appositi, soprattutto a livello dipartimentale, che vedrebbero come protagonisti la DGE e il FCTVA, soprattutto al fine di aumentare l'effetto "leva" sugli investimenti locali.

Tutto questo dovrebbe avvenire:

- a) rafforzando il ruolo della perequazione all'interno dei Fondi (o dotazioni), sia di quelli diretti ai Comuni che di quelli dipartimentali;
- b) migliorando i criteri di ripartizione al fine di meglio tener conto delle situazioni reali di ciascuna collettività:
 - quanto alle risorse, rivedendo il criterio della capacità fiscale;
 - quanto alle spese, cercando di introdurre a poco a poco criteri di standardizzazione e/o perfezionando il sistema dei determinanti;
 - in materia di investimenti, cercando di mantenere l'effetto "leva" e di rafforzarlo;
- c) migliorando gli strumenti della perequazione orizzontale, che in Francia è affidata ai FDPTP (Fondi dipartimentali di perequazione della TP), al FCDR (Fondo di correzione degli squilibri regionali) nonché al FSRIF (Fondo di solidarietà dei Comuni dell'Ile de France); la riforma potrebbe toccare
 - il livello regionale;
 - il livello dipartimentale;
 - il livello comunale, quest'ultimo oggetto, al momento, della perequazione dei gettiti della TP effettuata dai Fondi dipartimentali. Questo risultato - si ipotizza

nella Nota - potrebbe essere raggiunto mediante una “scrematura” delle basi TP eccedenti una soglia pro-capite predefinita.

Nello stesso documento ufficiale i due Ministeri – nel ridisegnare il futuro della DGF - congiuntamente tratteggiano l’alternativa tra due categorie di soluzioni: i) la prima consistente nel modificare la ripartizione dei segmenti (uno per ciascun livello di governo finanziato) in cui si riparte la DGF; ii) la seconda nello stabilire un legame tra la DGF attribuita a ciascuna Unione (Groupement) di Comuni e la DGF attribuita a ciascuno dei suoi diversi Comuni. Entrambe le soluzioni avrebbero – si ammette – controindicazioni, per cui si traccia anche uno scenario intermedio, che prevede un congelamento dell’indicizzazione della DGF, nella sua parte forfetaria, *per ricavare margini di finanziamento della intercomunalità e della perequazione insieme*, margini che si autofinanzierebbero con i risparmi di spesa comunale conseguenti al potenziamento dell’attività dell’Ente sovra-comunale .

Ma è la seconda delle soluzioni sopra elencate che dovrebbe suscitare l’interesse dei policy makers italiani, soprattutto dopo il nuovo Titolo V: essa infatti prevede di introdurre connessioni tra i trasferimenti a titolo individuale e quelli a titolo di intercomunalità, e perciò, in futuro, di ragionare in termini di territori e quindi di DGF complessiva spettante a un dato territorio (si veda su questo punto altro Documento per Tavolo Tecnico a cura di Regione/Pola). L’intercomunalità a fiscalità propria si sviluppa molto velocemente in Francia, ancor più rapidamente di quanto non fosse stato previsto, anche perché incoraggiata dallo Stato che, a partire dall’anno 2000, ha aumentato il suo contributo finanziario, detto il “premio DGF”; quest’ultimo parte da 250 franchi pro capite per le CA nuove, formatesi entro il 1-1- 2005, e scende a un minimo di 175 franchi per gli altri casi. Si nutrono addirittura preoccupazioni per l’incidenza sul bilancio statale che avrà l’insperato successo dell’iniziativa.

Che gli incentivi finanziari contino non viene sottaciuto da nessuno . “In materia di intercomunalità – scrive Herzog, il massimo commentatore delle vicende finanziarie del mondo locale – tutto comincia e tutto finisce con le finanze”. Le cifre suddette si incrociano con una congiuntura non proprio entusiasmante delle finanze locali francesi, la quale ha provocato, in qualche caso, una crescita complessiva della pressione tributaria locale (Comuni + Unioni a fiscalità propria). Altra è la questione di *come viene usato l’incentivo* dagli Enti che si associano (“qualche comunità lo usa semplicemente per pagarsi le spese di avvio dell’Unione, *ciò che non appare proprio un buon modo di promuovere e di legittimare una struttura di cui si annuncia, guarda caso, che sarà generatrice di economie di scala*” (!) (Considerazioni che potrebbero applicarsi molto bene anche all’esperienza italiana).

“In definitiva, la nuova DGF produce delle discriminazioni deliberate tra chi rientra nella nuova intercomunalità e chi resta ai bordi della strada.” (Herzog).

Un’altra domanda che ci si pone in Francia verte sulla fiscalità delle Unioni tra Comuni; la legge Chevenement ha specificato che *bisogna specializzare la fiscalità dei Comuni, rendendo obbligatorio il regime della TPU nelle CA, e incoraggiandolo fortemente nelle CC* . Ancora una volta si deve ammettere che questa riorganizzazione della fiscalità locale ha avuto un successo inatteso, anche se non si dispone di

dati recentissimi. Ma si stima che circa 45 milioni di francesi, abitanti nel 70% di Comuni, oggi rientrano in Unioni a fiscalità propria. “Il processo avviato tende ad unire l’autonomia comunale e l’efficacia economico-sociale. In conclusione... negli anni a venire la Francia dovrà essere totalmente dotata di tre livelli di comunità (*a livello di Comune, ndr*) ovvero CU, CC e CA... E comunque sia ogni sorta di Comunità dovrà tendere alla TPU... Comunque sia, c’è consenso sulla necessità di essere vincenti con la carta dell’intercomunalità, ovvero della cooperazione tra Comuni, e non della sovracomunalità... Il tandem Intercomunalità e Comune alla francese deve continuare ad essere un tandem, un binomio originale... Lo sviluppo intercomunale non è stato progettato contro i Comuni che continuano... ad essere la base della democrazia” (Bellec, dell’Associazione Sindaci di Francia).

Il futuro assetto organizzativo dell’autogoverno locale andrà – come si è detto – di pari passo con una riorganizzazione della fiscalità locale incentrata sul binomio “specializzazione e coordinamento”: la tassazione delle famiglie sarà portata avanti dal singolo Comune e quella delle imprese dall’Ente intercomunale; la tassazione delle Regioni e dei Dipartimenti sarà sdoppiata da quella del livello comunale-intercomunale, potendo contare su basi impositive proprie, sulle quali si sta animatamente discutendo.

Appendice. La spesa pubblica locale nell’Europa dei 25 (anno 2001)

	Miliardi di euro	Euro p.c.	% PIL	% totale spesa pubblica
AUSTRIA	17,4	2150*	8,2	15,8
BELGIO	16,6	1610	6,5	13,2
CIPRO	0,2	260	1,8	4,1
REP. CECA	6,0	580	9,4	20,8
DANIMARCA	53,7	10040	30,2	54,6
ESTONIA	0,6	420	9,2	24,4
FINLANDIA	25,2	4860	18,6	37,9
FRANCIA	146,2	2460	9,9	18,9
GERMANIA	151,8	1850*	7,3	15,2
GRECIA	3,5	330	2,6	5,5
UNGHERIA	7,4	740	12,8	23,7
IRLANDA	15,5	4070	13,6	39,9
ITALIA	177,5	3070	14,5	30,0
LETTONIA	0,9	370	10,3	25,8
LITUANIA	0,9	260	7,1	21,7
LUSSEMBURGO	1,3	2890	5,8	14,8
MALTA	0,03	90	0,8	1,7
OLANDA	73,4	4590	17,1	36,7
POLONIA	22,5	580	11,5	22,2
PORTOGALLO	7,7	770	6,3	13,5
SLOVACCHIA	0,7	120	2,9	7,3
SLOVENIA	1,1	550	5,2	11,6
SPAGNA	95,9	2430	14,7	37,3
SVEZIA	62,0	6980	25,3	44,3
REGNO UNITO	149,2	2540	9,3	23,2
TOTALE	1037,2	2300	11,2	24,0

* Non include la spesa dei Laender, ma solo degli Enti locali in senso stretto.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Piazza Duomo, 21 - 20121 Milano
tel: 02866602 - fax:02861629

e-mail: posta@anci.lombardia.it
sito web: <http://www.anci.lombardia.it>