

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Ufficio Tributi
del Comune di _____

LA FINANZA LOCALE ED IL FEDERALISMO FISCALE NEL DPEF 2006

Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2006-2009 è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 2005. Il Documento redatto in base alle regole del nuovo Patto di Stabilità e Crescita, è caratterizzato da un formato conciso e da un contenuto principalmente macroeconomico. In questo contesto sono trattati nello stesso modo anche i temi della finanza locale e del federalismo fiscale, di cui appresso.

Finanza locale

Il DPEF esprime la necessità di coinvolgere in modo pieno e fattivo le autonomie locali – Comuni e Province, oltre alle Regioni – nella lotta all'evasione e nel recupero di base imponibile. A tal fine “il Governo intende rafforzare la collaborazione tra Stato e Enti locali, prevedendo a favore delle autonomie locali una quota parte della maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione.”

Per ciò che concerne il Patto di Stabilità Interno è indicata la necessità di rafforzarlo e finalizzarlo alla crescita, ed in particolare, che “mantenendo fermo il principio dei tetti di spesa, occorrerà:

- o prevedere tetti distinti per la spesa corrente e per quella in conto capitale; a parità di risorse complessive, si cercherà di ampliare gli spazi per gli

- investimenti pubblici locali attraverso l'imposizione di vincoli più stringenti alla spesa corrente;
- o favorire le Unioni di Comuni e la produzione di servizi in forma integrata, tenendo conto anche della dimensione dei Comuni e delle esigenze delle piccole isole e delle aree a minoranza linguistica;
 - o introdurre nel Patto di Stabilità Interno un sistema di premi e sanzioni che migliori la qualità della spesa, facilitando l'adozione da parte degli Enti di provvedimenti strutturali in diversi settori, quali il trasporto pubblico, i servizi di pubblica utilità, il commercio e vari servizi a domanda individuale.”

Correlativamente viene altresì prevista l'intensificazione del monitoraggio della spesa nei diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

Federalismo fiscale

Per ciò che concerne il federalismo fiscale il DPEF fa rinvio, in buona sostanza, alla conclusione dei lavori dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strumentali del federalismo fiscale, posto che la stessa ha il compito di “individuare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anche al fine di completare gradualmente il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative” in conformità con il nuovo articolo 119 della Costituzione.

E' comunque indicata, in modo puntuale, la possibilità, se non la necessità, di introdurre “un nuovo meccanismo che, valorizzando il ruolo di Comuni, Province e Regioni, conformemente al principio di sussidiarietà, dovrà assegnare ai predetti Enti la necessaria autonomia finanziaria, ed in particolare tributaria, superando i tradizionali meccanismi di trasferimenti erariali in favore di nuovi meccanismi perequativi.”

Ciò non fa che rimarcare la necessità – già presente e, se possibile, ancor più pressante nel futuro – per gli enti di organizzare al meglio le attività tributarie, posto che le entrate proprie dovranno assicurare, da sole, le risorse per far fronte sia alle spese correnti che agli investimenti.

SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA LOCALE ED AFFIDAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI TRIBUTI LOCALI

Il Consiglio di Stato si è recentemente pronunciato (sez. V, 1° luglio 2005 n.3672) su una questione attinente alla costituzione di una società partecipata, in via minoritaria, da ente locale ed all'affidamento alla stessa delle attività di gestione dei tributi locali.

La società era stata costituita nel 1995 in applicazione dell'art. 12 della legge n. 498/1992 – e quindi prima dell'entrata in vigore degli artt. 52 e 53 del D.Lgs. n.446/1997 – con il socio privato, di maggioranza, prescelto tramite procedure ad evidenza pubblica, allo scopo di realizzare e gestire un'anagrafe tributaria comunale; peraltro la "Gestione anagrafe tributaria" si estendeva ad ogni adempimento ed operazione materiale concernenti *«l'accertamento dei tributi presenti e futuri, i poteri d'indagine (questionari, richiesta di dati su soggetti passivi presso gli uffici pubblici competenti, ecc.), la liquidazione, la rettifica delle dichiarazioni, l'irrogazione delle sanzioni e degli interessi, e di quanto altro di competenza comunale nel settore in questione»*, contemplando anche la possibilità di un futuro affidamento del servizio di riscossione dei tributi locali.

A seguito di un parere ministeriale (richiesto dallo stesso ente locale) nel quale veniva evidenziata la contrarietà alla vigente normativa della costituzione della società e dell'affidamento alla stessa delle attività di cui sopra, il Comune aveva provveduto all'adozione di una serie di atti rivolti alla cessazione dell'affidamento ed alla riassunzione in forma diretta delle attività. La medesima società aveva quindi impugnato tali provvedimenti, con esito negativo innanzi al Tar adito.

Il Consiglio di Stato prima di esprimere il proprio giudizio di appello, e quindi di decidere in merito ai singoli motivi addotti dal ricorrente – che,

peraltro, l'hanno visto nuovamente soccombere, con vittoria cioè del Comune – ha ritenuto necessario affrontare la qualificazione giuridica delle attività di cui trattasi e del loro affidamento, aspetti sui quali si intende di seguito incentrare l'attenzione.

Per il Collegio l'analisi della fattispecie conduce alla sua qualificazione “alla stregua di un affidamento di servizio pubblico e vieppiù in una vera e propria concessione di servizi. (...) In effetti, ad una lettura obiettiva del regolamento dedotto nella convenzione stipulata e degli atti del procedimento di selezione ad essa prodromico, si evince che alla società appellante vennero affidati, non soltanto compiti di mero censimento anagrafico a fini fiscali, bensì tutte le attività preparatorie relative alla gestione dei tributi comunali (poteri istruttori e di verifica, di liquidazione e di predisposizione degli atti di accertamento), con unica salvezza della firma degli atti a rilevanza esterna (ossia degli atti di accertamento) demandata al responsabile del servizio in doverosa applicazione delle pertinenti disposizioni tributarie (in tema di ICI, TOSAP, TARSU, dell'imposta sulle pubbliche affissioni e dell'ICIAP).” Al riguardo “non v'è dubbio che gli adempimenti testé richiamati, lungi dal consistere in mere operazioni preparatorie rispetto al successivo esercizio della potestà impositiva dell'ente comunale, costituissero diretto svolgimento delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi.

Chiarito il contenuto delle attività affidate, “si pone dunque il problema di verificare se esse possano considerarsi attinenti ad un “*pubblico servizio*” o, di converso, in attività strumentali all'esercizio di una funzione pubblica, affidabili a privati tramite appalto.” La pronuncia conclude le sue argomentazioni in modo netto e chiaro: “Secondo il Collegio la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi locali costituiscono altrettante distinte (e “disgiunte”) attività di “*servizio pubblico*.” (...) La regolamentazione dell'accertamento e della liquidazione dei tributi comunali deve piuttosto rinvenirsi nella distinta ed autonoma normativa settoriale ad essi dedicata. Non è, tuttavia, priva di rilevanza esegetica la circostanza che tale normativa preveda, nella parte

d'interesse per il presente giudizio, forme di affidamento e di gestione analoghe a quelle dei servizi pubblici locali (v., infra, l'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997) e che rinvii alle relative prescrizioni (come l'art. 22 della L. n.142/1990) legislative (ed, implicitamente, anche quelle regolamentari di attuazione).”

E, quindi, per quanto qui interessa:

- tenuto conto che “l'affidamento di un servizio pubblico ad una società mista, seppure costituente un modello apparentemente alternativo alla “concessione” (intesa nel senso ristretto e formalistico di “provvedimento” costitutivo, traslativo o derivativo-costitutivo), a ben riflettere non si pone in radicale antitesi con il più generale e variegato fenomeno, in uno organizzatorio ed autoritativo, di tipo concessorio, qualora i tratti distintivi di quest'ultimo siano ricostruiti interpretando i dati del diritto interno al lume del formante comunitario”;
- giunge alla conclusione che “la convenzione, della cui validità si controverte, aveva ad oggetto attività di pubblico servizio e che, soprattutto, essa perfezionava un rapporto concessorio, regolato dalla convenzione successivamente stipulata, la cui fattispecie costitutiva - a formazione progressiva - si era realizzata attraverso il modello dell'affidamento diretto a società mista (con socio privato individuato in base a pubblica gara).”

Con i migliori saluti.

Luglio 2005