



13 NOVEMBRE 2019

Democrazia fiscale partecipativa e Città

di Giuseppe Bergonzini

Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Padova

Democrazia fiscale partecipativa e Città *

di Giuseppe Bergonzini

Professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Padova

Sommario: 1. Premessa. Partecipazione e città: il problema del coinvolgimento della cittadinanza nelle decisioni finanziarie locali relative (anche) alle entrate pubbliche. – 2. Fiscalità locale e partecipazione: i limiti statutari in materia di referendum (ma non di consultazioni di altro genere) e la loro presumibile *ratio*. – 3. In favore della democrazia fiscale partecipativa nell’ambito della Città: trasparenza, federalismo consapevole, cittadinanza responsabile. – 4. Autonomia tributaria comunale e spazi effettivi di partecipazione: considerazioni *de iure condito* e *de iure condendo*. – 5. Note conclusive.

1. Premessa. Partecipazione e città: il problema del coinvolgimento della cittadinanza nelle decisioni finanziarie locali relative (anche) alle entrate pubbliche

Se si muove dal presupposto secondo cui la dimensione istituzionale locale può costituire un osservatorio privilegiato per interrogarsi sui fondamenti giuridici, sull’opportunità e sui limiti della partecipazione e della democrazia partecipativa¹, il problema della finanza pubblica locale assume un’importanza centrale. L’efficienza e l’efficacia dell’amministrazione locale dipendono strettamente dal modo in cui vengono utilizzate le risorse finanziarie disponibili per il raggiungimento delle finalità istituzionali (oltre che dalla loro quantità). Il rapporto tra istituti di partecipazione e finanza pubblica locale sembra dunque assumere un rilievo decisivo; qualunque politica pubblica, anche locale, comporta la decisione di destinare in misura maggiore o minore (o di non destinare) risorse pubbliche per una determinata opera, per un certo progetto di sviluppo, per l’erogazione ed il potenziamento di un servizio, per finanziare e sostenere territori, attività, comunità, persone: non pare possibile, pertanto, interrogarsi sui processi partecipativi di formazione delle decisioni collettive locali senza considerarne le ricadute sul sistema finanziario della città, e loro compatibilità con i principi e le regole vigenti in questo ambito.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato al volume dedicato al tema “Città e partecipazione”, a cura di F. Pizzolato, F. Corvaja ed A. Scalone, di prossima pubblicazione per i tipi Giappichelli, quale esito del Progetto di ricerca del Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell’Università di Padova, Scuola di Giurisprudenza.

1 Si allude, qui, alla differenza tra i due concetti puntualizzata da U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 156: partecipazione è “concetto generale (...) non privo di ambiguità” al quale può essere ricondotta ogni forma di “relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”; democrazia partecipativa è, invece, “complesso di processi specifici, chiaramente caratterizzabili e (...) forma di partecipazione particolarmente avanzata e incisiva, alla quale conviene dunque assegnare un’importanza particolare”. Più ampiamente, sul tema, ID., *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 299-307.

Non è un caso, del resto, se l'interesse per i temi della partecipazione e della democrazia partecipativa a livello locale² ha trovato rinnovato slancio proprio nell'esperienza del cosiddetto "bilancio partecipativo": metodo e processo di coinvolgimento della cittadinanza che, per quanto di difficile, univoca definizione, ha senz'altro posto il tema delle risorse pubbliche al centro del dibattito: a partire dall'esperienza sudamericana, fino ad arrivare all'Europa ed all'Italia³.

Con specifico riferimento all'Italia, anzi, proprio il bilancio partecipativo sembra rappresentare il più diffuso tentativo (perlomeno) di introdurre elementi partecipativi nella definizione delle politiche locali e delle loro priorità⁴.

Anche in Italia, come peraltro avvenuto in altri paesi⁵, questo tentativo si è concentrato e concretizzato essenzialmente (se non esclusivamente) in materia di decisioni locali di spesa; considerando, in altri termini, il *quantum* di risorse disponibili per l'ente locale come un dato presupposto ed acquisito, da utilizzare per una piuttosto che per altra destinazione⁶.

Il possibile coinvolgimento attivo della cittadinanza anche nel percorso "ascendente" della finanza pubblica locale, relativo ai connessi margini di autonomia dell'ente locale, e non solo in quello

2 Si è notato, ad esempio, che "il risultato di una maggiore partecipazione è certamente positivo quando informazione, discussione e coinvolgimento nella deliberazione interessano temi locali, ed ha ormai una valenza consolidata in tutte le democrazie contemporanee occidentali" (così F. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 10-11); in senso analogo R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 13-14. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, p. 5, osserva come esista una sorta di immedesimazione fra istituzione e comunità che "rende difficilmente pensabile che la seconda possa essere interamente sostituita dai rappresentanti, come invece in altri livelli di governo".

3 Come ricordato da A.L. PECORIELLO – F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 124. In argomento, si vedano: G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, 2003; G. ALLEGRETTI – C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational Institute - New Politics Project Working Paper, August 2004; Y. SINTOMER – G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa - Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009; D. BRUNO – M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a cosa servono*, Milano, 2009; S. AMURA, *La città che partecipa. Guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, Roma, 2003; F. MARIANI, *Il Bilancio partecipativo*, Roma, 2005; T. BENEDIKTER, *Il bilancio partecipativo. Decidere sulle finanze del proprio Comune. Un'introduzione*, in *Politis*, Contributi allo sviluppo della democrazia, n. 1/2013.

4 In Italia, sperimentazioni relative al bilancio partecipativo risultano attivate, ad esempio, nei Comuni di: Ancona, Arezzo, Arese, Assemini, Bergamo, Bologna, Bronte, Campi Bisenzio, Canegrate, Capannori, Caronno Pertusella, Casamassima, Cinisello Balsamo, Colorno, Castel Maggiore, Desio, Gallarate, Grosseto, Grottammare, Isola Vicentina, Locate di Triulzi, Massa, Milano, Mira, Modena, Montespertoli, Novellara, Parma, Paderno Dugnano, Pescara, Peschiera Borromeo, Pieve Emanuele, Priverno, Reggio Emilia, Rho, San Benedetto del Tronto, San Canzian d'Isonzo, San Donato Milanese, Santa Sofia d'Epiro, Sesto Fiorentino, Venaria Reale, Verbania, Vicenza, Vimodrone.

5 Tanto si desume, in particolare, dall'approfondimento di G. ALLEGRETTI – C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, cit., pp. 5-34.

6 È caratteristica comune alle diverse esperienze di bilancio partecipativo, poi, il coinvolgimento della cittadinanza in ordine alla destinazione di una sola parte delle risorse disponibili per l'ente locale.

“discendente”, appare invece di particolare interesse: in considerazione dell’evidente legame tra politiche di entrata e politiche di spesa, e del carattere largamente condizionante delle prime rispetto alle seconde. Per cercare di procedere in questa direzione, appare necessario in primo luogo soffermarsi sui limiti di diritto positivo di maggior rilievo vigenti nell’ordinamento italiano in materia di fiscalità comunale e partecipazione⁷. Su queste basi, si tenterà poi di riflettere sugli argomenti potenzialmente favorevoli alla democrazia partecipativa fiscale a livello locale; verificandone, infine, i limiti di effettiva e concreta praticabilità *de iure condito*, e le possibili ricadute *de iure condendo*.

2. Fiscalità locale e partecipazione: i limiti statutari in materia di referendum (ma non di consultazioni di altro genere) e la loro presumibile *ratio*

Il dato normativo dal quale muovere è senz’altro costituito dall’art. 8, comma 1 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (significativamente rubricato “*Partecipazione popolare*”), secondo il quale spetta ai Comuni promuovere “*organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale*”.

Il terzo comma del medesimo articolo prosegue, come noto, individuando al riguardo alcuni contenuti necessari degli statuti comunali, ed alcuni contenuti eventuali. Obbligatoria è la previsione di “*forme di consultazione della popolazione*” e di “*procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi*”⁸. Facoltativa è invece la previsione di referendum.

Tanto le consultazioni quanto i referendum incontrano infine analoghi limiti: devono riguardare materie di esclusiva competenza locale, e ne è escluso l’utilizzo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali⁹.

In base all’art. 8 del d.l.s. n. 267/2000 (ed all’art. 4, comma 2 della l. 5 giugno 2003, n. 131¹⁰), sono dunque gli statuti comunali (ed i relativi, eventuali regolamenti attuativi) le fonti specifiche a cui fare riferimento

7 In questa sede ci si concentrerà sul rapporto tra fiscalità comunale e partecipazione, senza considerare la dimensione provinciale, che pur si presterebbe ad analoghe riflessioni. Nella prospettiva della Città, il livello amministrativo comunale appare meritevole di attenzione prioritaria: non solo perché si tratta del livello di governo più vicino alla cittadinanza, e le cui decisioni comportano conseguenze di più immediato e quotidiano impatto per le collettività locali; ma anche perché (per le ragioni appena precisate) le più diffuse esperienze italiane di bilancio partecipativo riguardano proprio realtà comunali, di dimensioni assai diverse (percorsi di bilancio partecipativo risultano seguiti, peraltro, anche da alcune Province: ad esempio, Cagliari e Reggio Calabria).

8 Assistite da puntuali “*garanzie per il loro tempestivo esame*”.

9 Art. 8, comma 4 del d.lgs. n. 267/2000.

10 Che conferma le disposizioni del Testo Unico attribuendo allo statuto il potere di stabilire anche “*le forme di partecipazione popolare*”.

per individuare quali siano le forme di partecipazione popolare ammesse dagli ordinamenti comunali, e quali i loro rispettivi limiti¹¹.

La consultazione degli statuti comunali offre, quanto al possibile utilizzo degli strumenti partecipativi con riferimento alla finanza pubblica locale, indicazioni di un certo interesse. Risulta abbastanza evidente una netta dicotomia tra la disciplina degli istituti referendari e quella degli altri strumenti di partecipazione: negli statuti comunali italiani è, infatti, assai diffusa la previsione di precisi limiti materiali ai diversi tipi di referendum, che non sembrano invece valere per altre forme di coinvolgimento della cittadinanza nelle politiche locali.

Pressoché costante è, in particolare, il divieto di ogni tipo di referendum in materia di tributi, tariffe, contributi ed ogni altra forma di prelievo, a prescindere dal tipo di consultazione referendaria (abrogativa, consultiva, propositiva) e dai suoi effetti giuridici, vincolanti o meno¹².

Divieto, questo, che evidentemente riecheggia il principio generale di esclusione da referendum abrogativo delle leggi tributarie, di cui all'art. 75 Cost. La cui *ratio* risiederebbe nell'esigenza di riservare al Parlamento ed ai meccanismi rappresentativi un tema di particolare delicatezza e complessità, considerato incompatibile con la consultazione popolare diretta: alla luce, in particolare, dell'esigenza di evitare iniziative demagogiche capaci di arrecare gravi danni al sistema tributario ed all'interesse fiscale¹³; inoltre,

¹¹ All'argomento sono dedicati, in specie, i contributi pubblicati nel volume curato da A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, cit., *passim*.

¹² Solo a titolo di esempio, e per evidenziare il modo (ricorrente) in cui sono formulate le disposizioni statutarie, si può ricordare che: lo statuto del Comune di Padova non consente referendum consultivi in materia di "tributi, tariffe, rette, contributi ed altri prelievi" (art. 24, comma 1, lett. a)); lo statuto del Comune di Venezia vieta referendum consultivi in materia di "bilanci, tributi e finanza" (art. 28, comma 1, lett. c)), e referendum abrogativi sulle "norme regolamentari tributarie e tariffarie" (art. 28 bis, comma 2); a Trieste il referendum consultivo è precluso in materia di "tariffe" (art. 8, comma 2 dello statuto); lo statuto di Milano impedisce lo svolgimento di referendum abrogativi, consultivi di indirizzo e propositivi su "tributi" e "tariffe" (art. 12, comma 3, lett. b)); a Torino non può essere indetto referendum consultivo "in materia di tributi locali e di tariffe" (art. 16, comma 4), referendum abrogativo e propositivo su "tributi e disciplina delle tariffe" (artt. 17, comma 2, lett. d), e 17 bis, comma 2, lett. d)); lo statuto del Comune di Genova non consente referendum consultivi su questioni "concernenti i tributi, le tariffe, i canoni" (art. 23, comma 4); a Firenze non è possibile indire referendum consultivi sulla "applicazione di tributi e tariffe" (art. 94, comma 2, lett. d); lo statuto di Bologna vieta referendum consultivi su "provvedimenti concernenti tributi e tariffe" (art. 7, comma 2, lett. c)); a Roma l'utilizzo di referendum consultivi è precluso in ordine ai "provvedimenti concernenti tributi, tariffe, rette, contributi e altri prelievi" (art. 10, comma 1, lett. b); lo statuto di Napoli non ammette referendum consultivo "in materia di imposte, tasse, corrispettivi e tariffe" (art. 12, comma 2, lett. a)); lo Statuto di Bari vieta ogni tipo di referendum sui "provvedimenti riguardanti tributi e tariffe" (art. 42, comma 5); A Reggio Calabria non è possibile alcun referendum in materia di "imposte e tasse, prezzi pubblici, rette e tariffe" (art. 21, comma 2, lett. f)); "tributi e tariffe" sono esclusi da referendum consultivo anche a Palermo (art. 18, comma 1 dello statuto); e lo stesso vale a Cagliari (art. 52, comma 4, lett. b)).

¹³ In questo senso G. FALSITTA, *La latitudine del divieto di abrogazione delle leggi tributarie mediante referendum e la nozione tricotomica di tributo* (a commento di Corte cost., 12 gennaio 1995, nn. 2 e 11), in *Riv. dir. trib.*, 1995, II, pp. 266-267, richiamato anche da M.E. BAGAROTTO, *Art. 75 Cost.*, in G. FALSITTA – A. FANTOZZI – G. MARONGIU – F. MOSCHETTI (a cura di), *Commentario breve alle leggi tributarie. Tomo I, Diritto costituzionale tributario e Statuto del contribuente*,

una decisione popolare adottata a secca maggioranza si rivelerebbe inidonea ed inopportuna in un ambito che richiede una complessa ponderazione di tutti i diversi interessi coinvolti dai criteri distributivi dei carichi pubblici¹⁴, che mal si concilierebbe con la netta alternativa (sì/no) proposta all'elettorato con il referendum abrogativo¹⁵.

Ratio già chiaramente desumibile dalle discussioni sviluppatesi in argomento in sede costituente¹⁶, a cui ha fatto seguito un'interpretazione particolarmente ampia del divieto di cui all'art. 75, secondo comma Cost. ad opera della Corte costituzionale; secondo la quale nell'ordinamento italiano è sottratta a referendum l'intera legislazione relativa alla materia tributaria: sia che si tratti di regole che definiscono o modificano l'*an* ed il *quantum* di una pretesa tributaria (a prescindere dal carattere – commutativo o di mero riparto – del sacrificio economico richiesto al contribuente), sia che vengano in rilievo regole concernenti l'accertamento e la riscossione dei tributi¹⁷.

L'estensione generalizzata del divieto di utilizzo dello strumento referendario in materia di tributi e tariffe contemplata dagli statuti comunali¹⁸ anche con riferimento ai referendum non vincolanti appare,

Padova, 2011, p. 290. Si vedano anche R. LUPI, *Diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2000, p. 13, e G. GAFFURI, *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 1999, p. 40.

14 È l'opinione di A. FEDELE, *La nozione di tributo e l'art. 75 Cost.* (a commento di Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 2), in *Giur. Cost.*, 1995, p. 26. Analogamente A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, pp. 99-100, e G. FRANSONI, *Nozione di legge tributaria e ratio del divieto di referendum abrogativo in materia tributaria* (a commento di Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 37), in *GT – Riv. giur. Trib.*, 1997, pp. 907-908.

15 P. PERLINGIERI – P. FEMIA, *Commento all'art. 75 Cost.*, in AA. VV., *Commento alla Costituzione italiana*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1997, p. 507.

16 Possono essere ricordate, al riguardo, le considerazioni espresse dall'On. Mortati durante i lavori della Seconda Sottocommissione: “è meglio affidare in ogni caso il compito di deliberare su problemi di carattere tributario a un organo più selezionato, quale il Parlamento, in cui i vari interessi possono essere esaminati e coordinati con maggior ponderazione ed imparzialità” (ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, 80. *Resoconto sommario della seduta di lunedì 20 gennaio 1947*, 842-843, reperibile alla pagina http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed080/sed080nc.pdf).

Quanto alle sedute in Assemblea, meritano menzione gli interventi dell'On. Lami Starnuti, secondo il quale “in materia di leggi tributarie il referendum non è umanamente e politicamente possibile: se le autorità dello stato sottoponessero al voto dei contribuenti gli oneri maggiori richiesti da superiori necessità nazionali, quelle leggi sarebbero certo sistematicamente respinte” (ASSEMBLEA COSTITUENTE, CCLIX, *Seduta pomeridiana di mercoledì 15 ottobre 1947*, p. 1238, reperibile alla pagina http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed259/sed259nc_1223.pdf), e dell'On. Fuschini: “Se noi ammettessimo che le leggi finanziarie potranno entrare fra le leggi che possono abrogarsi per *referendum*, siate pur certi che non solo tutti i 28 o 30 milioni di elettori, ma tutto il popolo sarebbe favorevole a un tale *referendum*” (ASSEMBLEA COSTITUENTE, CCLX, *Seduta antimeridiana di giovedì 16 ottobre 1947*, p. 1266, reperibile alla pagina http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed260/sed260nc.pdf).

17 “Gli strumenti di attuazione della pretesa fiscale possono ritenersi parte integrante della normativa tributaria sol che si consideri che la mancanza di una disciplina idonea a garantire l'applicazione del prelievo renderebbe inefficace il semplice apprestamento della struttura sostanziale del tributo” (così Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 11, punto 2 del considerato in diritto, e Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 37, punto 3 del considerato in diritto. Si vedano anche Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 11, punti 3 e 4 del considerato in diritto, e Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 51, punto 2 del considerato in diritto).

18 Rispetto al quale sembra assumere un peso consistente una tecnica redazionale

comunque, tutt'altro che ovvia. La diversità di effetti giuridici che caratterizza i referendum abrogativi rispetto a quelli propositivi/consultivi potrebbe infatti indurre a superare (o comunque a rimeditare e diversamente apprezzare) le appena ricordate ragioni che stanno alla base del divieto di referendum abrogativo in materia tributaria, e della sua estensione.

Tant'è che a livello regionale la disciplina statutaria degli istituti referendari è ben più varia ed articolata: diversi sono gli statuti regionali che, dopo aver previsto l'esclusione delle leggi tributarie da referendum abrogativo (e, qui, l'assonanza con l'art. 75, secondo comma Cost. è ancora più netta) estendono espressamente tale divieto anche ai referendum consultivi¹⁹; ma sono più numerosi, in realtà, gli statuti nei quali la materia tributaria è sottratta a referendum abrogativo, ma non a referendum consultivo²⁰.

Il limite della materia tributaria generalmente previsto dagli statuti comunali per tutte le tipologie di referendum non sembra di per sé valere anche per le altre e diverse forme di partecipazione della cittadinanza, per le quali spesso non sono previsti analoghi, specifici limiti di materia. Ogni statuto comunale costituisce, evidentemente, caso a sé stante: tuttavia, è possibile notare la diffusa assenza di limiti puntuali di materia (inclusa quella tributaria) per le consultazioni popolari²¹.

Questa dicotomia (presenza di limiti di materia per i referendum propositivi/consultivi, assenza per diversi istituti di partecipazione/consultazione) trova conferma anche con riferimento alla disciplina di bilancio ed all'utilizzo delle risorse comunali disponibili (fase "discendente" della finanza pubblica locale):

19 Si tratta degli statuti delle Regioni: Veneto (artt. 26, comma 4, lett. a) e 27, comma 3; in relazione ai quali, peraltro, la Corte costituzionale con sentenza 25 giugno 2015, n. 118 ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 1, numeri 2) e 3) della l.r. Veneto 19 giugno 2014, n. 15, in tema di referendum consultivo per l'autonomia, per violazione dell'art. 123 Cost.); Emilia-Romagna (artt. 20, comma 2, lett. d), e 21, comma 2); Liguria (art. 10, commi 1 e 2).

20 È il caso degli statuti delle Regioni: Lombardia (artt. 50, comma 2, 51, comma 3, 52); Piemonte (artt. 79, comma 1, e 83); Toscana (artt. 75, comma 3, e 76); Lazio (artt. 63, comma 1, e 64); Campania (artt. 13, comma 4, e 14); Calabria (artt. 11, comma 2, lett. d), e 12); Abruzzo (artt. 76, comma 1, e 78); Marche (artt. 43, comma 1, e 44); Puglia (artt. 18, comma 2, e 19); Molise (artt. 44, comma 1, e 45); Umbria (artt. 23 e 24, comma 2); Basilicata (artt. 17, comma 3, e 19). Nelle Regioni a statuto speciale, gli statuti solitamente rinviando la disciplina dei referendum a leggi regionali: non vi sono limiti particolari al referendum consultivo in Friuli-Venezia Giulia (artt. 4, comma 1, lett. a), e 21 della l.r. 7 marzo 2003, n. 5), Sicilia (artt. 2, comma 2, lett. a) e 25 della l.r. 10 febbraio 2004, n. 1), Valle d'Aosta (art. 17, comma 2, lett. a) e 45 della l.r. 25 giugno 2003, n. 19).

21 Ad esempio, rimanendo agli statuti comunali in precedenza considerati (*sub* nota n. 12), non sono positivamente stabiliti limiti di materia per forme di partecipazione/consultazione diverse dal referendum consultivo negli statuti dei Comuni di: Venezia (art. 28); Milano (artt. 9, 10, 16); Torino (artt. 11-14); Firenze (artt. 88, 90-92); Bologna (artt. 4, 4 ter, 5, 5 bis, 6); Napoli (artt. 8-11, 19); Bari (art. 42, commi 1-4); Palermo (artt. 13, 15-16, 21); Cagliari (artt. 48-51). Lo statuto del Comune di Padova prevede che "Non sono ammesse istanze, petizioni, proposte ed interrogazioni in ordine a quelle materie per le quali risulti improponibile il referendum" (art. 16, comma 3), ma non prevede un analogo limite per altre più generali forme di consultazione (art. 22). Lo stesso vale per il Comune di Genova (artt. 20 e 21, comma 2). A Reggio Calabria sussistono limiti di materia ("tributi locali", "tariffe" e "prezzi pubblici") per le iniziative (art. 19, comma 3, n. 2), ma non per le istanze, proposte, petizioni e consultazioni (artt. 16-18, 20). Lo statuto di Trieste stabilisce invece espressamente che la consultazione procedimentale non è applicabile "ai procedimenti tributari" (art. 11, comma 2).

anzi, si può notare come le stesse esperienze di bilancio partecipativo abbiano trovato concretezza in città nelle quali lo statuto comunale vieta espressamente ogni forma di referendum – anche consultivo – in materia di bilancio: è il caso, ad esempio, degli statuti dei Comuni di Grottammare (ritenuto uno dei primi e più significativi esempi italiani di bilancio partecipativo²²), Pieve Emanuele, Milano, Bologna, Vicenza, Ancona, Parma, Pescara, Reggio Emilia²³.

Se è comprensibile, come già precisato, la ragione che induce ad impedire forme di pronuncia popolare aventi effetto diretto e vincolante sul piano delle entrate tributarie comunali, meno immediati si confermano dunque i motivi che conducono tendenzialmente a differenziare in modo netto la disciplina dei referendum consultivi rispetto alle altre forme di consultazione (più o meno istituzionalizzate) della cittadinanza.

La formulazione degli statuti comunali sul punto risponde, forse, a logiche sostanzialmente tratlative, che tendono ad uniformarne le relative articolazioni letterali. E tuttavia, se pure una logica di questo tipo è ipotizzabile, non può sfuggirne il possibile presupposto logico-giuridico: il referendum, per quanto consultivo e formalmente privo di effetti vincolanti, viene considerato uno strumento di partecipazione di maggiore solennità e dall'impatto politico-istituzionale assai più significativo rispetto agli altri istituti partecipativi, che consiglia prudenzialmente di sottoporlo agli stessi limiti valevoli per il referendum abrogativo²⁴.

22 Si vedano, ad esempio: A.L. PECORIELLO – F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 125, e G. ALLEGRETTI – C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, cit., pp. 23-24. L'art. 26, comma 3, lett. a) vieta i referendum (anche consultivi e propositivi) in materia di "bilancio preventivo nel suo complesso e (...) conto consuntivo".

23 Si vedano i seguenti riferimenti statutari dei Comuni citati: Pieve Emanuele (artt. 87, comma 1, lett. d) e 88, comma 1; l'art. 85 contiene, peraltro, un'apposita disciplina del bilancio partecipativo); Milano (art. 12, comma 3, lett. h); Bologna (art. 7, comma 2, lett. b); l'art. 4 ter è dedicato proprio al bilancio partecipativo); Vicenza (art. 29, comma 2, lett. j); Ancona (art. 19, comma 1); Parma (art. 59, comma 4, lett. a)); Pescara (art. 39, comma 5); Reggio Emilia (art. 70, comma 1, lett. c)).

24 Una concezione di questo tipo del referendum consultivo, che potrebbe essere definita "ipervalutativa", trova del resto autorevole conforto in alcune, note, pronunce della Corte costituzionale, secondo la quale "I referendum consultivi, anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere. Il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi" (così Corte cost., 18 maggio 1989, n. 256, punto 5 del Considerato in diritto; si vedano anche Corte cost., 24 novembre 1992, n. 470, punto 4 del Considerato in diritto, e Corte cost., 14 novembre 2000, n. 496, punto 6 del considerato in diritto). Sugli effetti dei referendum consultivi si vedano le considerazioni di B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, pp. 431-432, che opta per una tesi intermedia, secondo cui i referendum consultivi hanno effetti giuridici parzialmente vincolanti sul piano amministrativo (in quanto pareri dai quali sorgono precisi obblighi motivazionali) e politico (poiché definiscono l'obiettivo politico, le cui modalità attuative devono poi essere stabilite dall'organo attivo).

In altri termini: ben vengano forme varie di coinvolgimento della cittadinanza che possono contribuire ad individuare le priorità delle politiche locali; ma tutto ciò che riguarda la percezione delle risorse della Città è preferibile rimanga formalmente e sostanzialmente riservato ai suoi organi politico-rappresentativi, con esclusione di ogni ipotesi di chiamata al voto dell'intero elettorato cittadino; abbia tale voto effetto giuridico vincolante, o meno.

3. In favore della democrazia fiscale partecipativa nell'ambito della Città: trasparenza, federalismo consapevole, cittadinanza responsabile

Quanto appena considerato non offre, però, ragioni per escludere di per sé dal ragionamento i referendum consultivi in questo ambito. Semmai, l'esatto contrario: il referendum, proprio perché espressione di partecipazione popolare più immediata e solenne, sebbene di carattere episodico, ben può prestarsi ad integrare altre forme di partecipazione/consultazione di carattere continuativo, diversamente strutturate. L'assenza di effetto giuridico vincolante caratteristica del referendum consultivo sembra consigliare, peraltro, di avvicinarlo agli istituti di democrazia partecipativa, piuttosto che a quelli di democrazia diretta in senso proprio²⁵.

Proprio alla luce delle diverse modalità di partecipazione ipotizzabili, però, quel che conta maggiormente è cercare di comprendere se esistano argomenti favorevoli ad un maggiore coinvolgimento della cittadinanza nelle decisioni relative alle entrate tributarie comunali.

Le ragioni principali che dovrebbero indurre ad allargare lo sguardo della democrazia partecipativa anche alla dimensione fiscale si possono cogliere muovendo dall'osservazione che ha ritenuto di evidenziare, con riferimento al rapporto tra partecipazione ed impiego delle risorse pubbliche locali, "quella lunga tradizione tecnocratica che ha trasformato il bilancio in un oggetto per soli esperti e in uno strumento

25 "In mancanza di effetti decisionali diretti di tali pronunce popolari, più appropriata appare la loro qualificazione come istituti di democrazia partecipativa" (E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 4-5). Si veda anche E. CODINI, *Referendum nel diritto amministrativo*, 1997, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, pp. 487-488. Il problema della corretta definizione concettuale ed operativa degli istituti di democrazia rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa trascende, evidentemente, la dimensione locale, ha portata generale ed è riferibile ad ogni livello istituzionale (sul punto, ad esempio, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp. 3-5). Secondo M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, Padova, 2004, p. 184, tutti i referendum sono riconducibili agli istituti di democrazia partecipativa e caratterizzano un "sottomodello rappresentativo-partecipativo, nel quale il popolo ha sia il potere di eleggere i propri rappresentanti (...), sia quello di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche, sino a poter procedere anche alla loro 'diretta' assunzione attraverso specifiche votazioni".

centrale dell'oscuramento informativo perpetrato da alcune elite tecniche ai danni non solo dei cittadini ma anche delle competenze dei politici, ed in particolare dei Consigli Comunali”²⁶.

Ad essere in gioco è, in primo luogo, la trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche locali: rispetto alla quale il profilo della percezione di tali risorse si rivela tanto decisivo quanto quello del loro impiego. Tanto vale, in primo luogo, dal punto di vista informativo: commentando l'esperienza di bilancio partecipativo dei comuni tedeschi si è rilevato, ad esempio, che “nei materiali prodotti dai comuni si trovano spiegazioni dettagliate sulle imposte comunali e sui trasferimenti provenienti dalle istituzioni sovraordinate; si può così capire da dove provengono le risorse per i servizi, come per le manifestazioni culturali e sportive, le biblioteche, ecc., e l'articolazione dei costi che esse provocano”²⁷.

Quanto appena considerato consente di evidenziare come l'accennata esigenza di trasparenza vada di pari passo con quella di rendere maggiormente consapevole la cittadinanza comunale (nei limiti del possibile) degli spazi effettivi di autonomia finanziaria dell'ente locale²⁸, e dei condizionamenti esterni che esso subisce. Condizionamenti, come noto, sempre maggiori e di difficile decifrazione, che danno luogo anche a forme evidenti di utilizzo della leva fiscale locale per finalità e destinazioni non immediatamente riconducibili alla collettività di riferimento; rendendo ancora più arduo dare concretezza alla massima “pago, vedo, voto”, ed impedendo al cittadino/contribuente di comprendere quale sia il livello territoriale di governo che dispone davvero dei tributi conferiti²⁹.

Si è osservato che la democrazia partecipativa locale può rappresentare uno strumento privilegiato di espressione di istanze federalistiche ed autonomistiche, correttamente intese: “il federalismo attuato attraverso riforme costituzionali non funziona se non è stato anticipato da comportamenti pratici di tipo autonomista. Questo percorso concreto verso il federalismo, che ha come asse portante e nucleo fondativo la democrazia partecipativa, si pone dunque in antitesi al ‘federalismo di stato’, che procede dall'alto verso il basso attraverso il decentramento istituzionale (devolution) che produce nuove forme ‘decentrate’ di accentramento e esclusione nel sistema decisionale e che può presentare risvolti egoistici di desolidarizzazione verso il separatismo”³⁰.

26 G. ALLEGRETTI – C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, cit., p. 21, nel ricordare che invece “il Bilancio Partecipativo non è la spiegazione di un noioso documento contabile, ma è il luogo dove cittadini e istituzioni costruiscono insieme la gerarchizzazione delle priorità di spesa di un'amministrazione”.

27 Così sempre G. ALLEGRETTI – C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, cit., p. 6.

28 Si tornerà sul punto all'inizio del paragrafo n. 4, proprio per cercare di comprendere quale potrebbe essere l'effettivo ambito operativo di forme di partecipazione/consultazione della cittadinanza locale nelle scelte fiscali.

29 Se n'è parlato in Gi. BERGONZINI, *Del federalismo fiscale al contrario: i contributi forzosi degli enti locali al bilancio dello Stato*, in *federalismi.it*, n. 8/2018, pp. 8-10, 12-14.

30 Queste le considerazioni di A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 138-139, che muove dall'insegnamento di Silvio Trentin:

Nella prospettiva della costruzione di un vero federalismo, che nasce dal basso come espressione di autonomia responsabile, la fiscalità assume ovviamente un'importanza centrale: tanto che – si potrebbe persino sostenere – la democrazia partecipativa o è anche fiscale, o non è.

E con ciò si arriva all'aspetto che sembra assumere rilievo centrale: una maggior trasparenza in questo ambito, unita ad un coinvolgimento attivo e consapevole della cittadinanza (anche) nelle decisioni relative alle entrate tributarie locali, potrebbe offrire l'occasione per cercare di restituire al rapporto giuridico d'imposta quel rilievo che dovrebbe caratterizzare, *ab imis*, ogni livello istituzionale: a partire proprio da quello della Città, più vicino ai cittadini.

La considerazione secondo cui il contribuente italiano fatica a comprendere che l'adempimento del dovere tributario costituisce la prima e più fondamentale espressione di sovranità³¹, che qualifica la partecipazione responsabile alla comunità organizzata, ed allo stesso tempo ne costituisce il necessario presupposto³², sembra in effetti descrivere con una certa precisione anche la realtà dell'imposizione locale: se è vero che tra le forme di prelievo meno gradite emergono, con una certa costanza, proprio quelle comunali che a diverso titolo gravano sul patrimonio immobiliare³³.

In favore di una più ampia democrazia partecipativa in ambito fiscale militano dunque ragioni profonde, relative alla costruzione *ex novo* (perché di questo si tratta, a ben vedere) di un percorso di cittadinanza capace di sensibilizzare e responsabilizzare i contribuenti italiani, consentendo loro di percepire la dignità di partecipi della vita delle comunità e delle istituzioni che le governano, a partire da quelle locali; al quale non sembra aver particolarmente contribuito, sinora, l'attribuzione esclusiva delle decisioni tributarie al circuito rappresentativo.

“non esiste federalismo se non è espressione di una autonomia e democrazia compiuta a livello di comunità locale”. Il necessario e pregnante collegamento tra federalismo, autonomia e democrazia partecipativa è stato evidenziato anche da A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, cit., pp. 18-20.

31 Nel senso precisato già da P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Torino, 1974, p. 159.

32 In argomento, si vedano soprattutto le riflessioni di M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, pp. 23-51, 403-413, 594.

33 Ad esempio, secondo un'indagine statistica condotta nel 2005, tra le “imposte più odiate dagli italiani” risultava al quarto posto la Tarsu, immediatamente seguita dall'Ici (ASSOCIAZIONE CONTRIBUENTI ITALIANI “CONTRIBUENTI.IT”, *Le imposte più odiate dagli italiani. Indagine istituzionale*, maggio 2005, 4, reperibile all'indirizzo http://www.contribuenti.it/documenti/imposte_odiate_italiani.pdf); la stessa indagine rivelava, peraltro, che “solo un cittadino su quattro capisce perché paga le tasse”. Un diverso sondaggio svolto da Doxa nel 2014 collocava tra le “tasse che si pagano più malvolentieri” quelle sulle casa (<http://doxa.cnx2cent01.connexia.com/sondaggio-tasse-ed-europa-2014/>); ad analoghe conclusioni è giunta anche la ricerca condotta da CGIA Mestre, in base alla quale la tassa “più odiata dalle famiglie (fino al 2015)” è “l'Imu/Tasi” (*L'Italia delle cento tasse costa a ognuno di noi 8 mila euro all'anno*, novembre 2015, p. 2, reperibile alla pagina <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2015/11/100-TASSE.pdf>).

Da questo punto di vista, appare di particolare interesse in ambito tributario proprio il possibile utilizzo di strumenti di partecipazione e consultazione della cittadinanza a carattere non vincolante: istituti integrativi (e non sostitutivi) del sistema rappresentativo locale potrebbero, in effetti, più facilmente sfuggire ai rilievi critici che è sin troppo agevole muovere agli istituti di democrazia diretta comunemente intesi³⁴.

Il fatto che il potere finale di decidere (al pari della connessa responsabilità politica) rimanga in capo agli organi locali di governo costituirebbe, da questo punto di vista, una garanzia di ulteriore ponderazione di scelte di particolare delicatezza e decisiva incidenza sulla vita delle comunità locali, quali quelle tributarie. D'altra parte, "la democrazia partecipativa non è una replica – con altri protagonisti – della democrazia rappresentativa. È una cosa diversa"³⁵.

In conclusione, lo sviluppo di possibili forme di democrazia fiscale partecipativa nel contesto della Città potrebbe essere considerato utile ed opportuno, anche in assenza di effetti vincolanti, come veicolo necessario e non più rimandabile di arricchimento del "discorso pubblico" sui presupposti fondanti del vivere comune; un arricchimento di cui potrebbe giovare non solo la cittadinanza, ma anche la classe politica locale.

A maggior ragione, se si condivide l'affermazione secondo cui "una partecipazione autentica implica (...) una concezione e una pratica dello sviluppo alternative a quelle dominanti, dove le persone assumono un ruolo centrale intervenendo sulle dinamiche economiche e sociali che plasmano le loro condizioni di vita, in una prospettiva di trasformazione che si espande oltre i confini dell'intervento specifico e riguarda il mutamento delle relazioni di potere esistenti ai vari livelli"³⁶.

34 Basti pensare alle note obiezioni (di cui è detto nel precedente paragrafo) tradizionalmente argomentate e costantemente ribadite in merito al possibile utilizzo del referendum abrogativo in questo ambito; secondo le quali ogni votazione in tal senso rimessa alla cittadinanza avrebbe un esito scontato, e comporterebbe effetti negativi pressoché certi per il sistema finanziario pubblico. M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., p. 575, con riferimento al divieto di referendum abrogativo in materia tributaria, osserva come "il costituente avesse, del popolo italiano, un'idea piuttosto mediocre" e "non in linea con le esigenze di una moderna democrazia"; specie in comparazione con gli Stati Uniti d'America, in cui "operano istituti di democrazia diretta anche in tema di fiscalità". Sul tema, particolarmente dibattuto, si vedano ad esempio K.J. STARK, *The Right to Vote on Taxes*, in *Northwestern University Law Review*, Vol. 96, No. 1, 2001 (reperibile all'indirizzo https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=288569), e A. CATTARIN, *Direct Democracy and Taxation: Averting the Double Truman Show* (reperibile all'indirizzo http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/gffcattarinpaper.pdf).

35 Così L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 22: "La mancanza di potere vincolante costituisce anche un suo punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove"; nello stesso senso A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, cit., p. 40.

36 A.L. PECORIELLO – F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, cit., p. 132.

4. Autonomia tributaria comunale e spazi effettivi di partecipazione: considerazioni *de iure condito* e *de iure condendo*

Se, dal piano delle considerazioni di principio, si scende a quello delle esperienze di democrazia partecipativa fiscale effettivamente praticabili, e degli istituti in concreto utilizzabili a tal fine, diviene in primo luogo necessario tratteggiare gli effettivi spazi di autonomia tributaria della Città: in tanto ha senso interrogarsi sulle modalità di partecipazione/consultazione della cittadinanza sulle decisioni tributarie locali, in quanto uno spazio di decisione effettivamente sussista. Nel rispetto, peraltro, della ricordata regola generale secondo cui ogni forma di partecipazione disciplinata dagli statuti comunali può riguardare solo materie di esclusiva competenza locale.

Al riguardo, è opportuno ricordare, intanto, che le entrate correnti comunali di natura tributaria rappresentano la percentuale maggioritaria delle entrate comunali in conto corrente³⁷. Le principali entrate tributarie comunali sono costituite dall'Imu, Tasi, Tari e dall'addizionale comunale all'Irpef³⁸; alle quali si aggiungono altre tradizionali entrate fiscali locali, quali l'imposta di soggiorno (o di sbarco), l'addizionale comunale sui diritti di imbarco, l'imposta di scopo, la tassa ed il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone di installazione di mezzi pubblicitari³⁹.

Nel 2019 non opera più la sospensione dell'efficacia *"delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti (...) agli enti locali (...) rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015"*, precedentemente disposta per gli anni 2016, 2017 e 2018⁴⁰. Nell'esercizio della loro autonomia tributaria, i Comuni possono pertanto (con riferimento ai tributi di maggior rilievo): definire l'aliquota relativa all'Imu, in aumento oppure in diminuzione rispetto all'aliquota ordinaria fissata dalla legge⁴¹; stabilire l'aliquota della Tasi in riduzione rispetto a quella di legge, fino al suo potenziale

37 Pari, nel 2017, a quasi il 63% delle entrate correnti, a fronte del 15% rappresentato dai trasferimenti correnti, e del 22% di entrate extratributarie; per un totale dell'85% di entrate proprie (CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Città metropolitane, Province e Comuni, Esercizio 2017*, deliberazione n. 6/SEZAUT/2019/FRG, p. 184, reperibile all'indirizzo http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2019/delibera_6_2019_sezaut.pdf).

38 Da Imu, Ici, e Tasi proviene il 41% delle entrate tributarie comunali (nel 2017), dalla Tari il 26%, dall'addizionale comunale Irpef il 12% (elaborazione su dati ricavati da CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Città metropolitane, Province e Comuni, Esercizio 2017*, cit., pp. 184, 191-193).

39 Per una sintesi in materia di autonomia finanziaria degli enti locali, è utile la lettura del documento predisposto dalla CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, XVIII LEGISLATURA, *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, 6 marzo 2019, pp. 1-10, reperibile alla pagina <https://www.camera.it/temi/ap/documentazione/temi/pdf/1104594.pdf>.

40 Art. 1, comma 26 della l. 28 dicembre 2015, n. 208, come modificato dall'art. 1, comma 42, lett. a), della l. 11 dicembre 2016, n. 232 (a decorrere dal 1° gennaio 2017), e dall'art. 1, comma 37, lett. a), della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (a decorrere dal 1° gennaio 2018).

41 In base all'art. 13, comma 6 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito in legge dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214), *"l'aliquota di base dell'imposta è pari allo 0,76 per cento. I comuni con deliberazione del consiglio comunale (...) possono*

azzeramento⁴²; commisurare la tariffa della Tari secondo criteri alternativi a quelli stabiliti con regolamento statale, introdurre agevolazioni ed esenzioni⁴³; applicare un'addizionale Irpef stabilendone l'aliquota e l'eventuale soglia di esenzione, nei limiti fissati dalla legge statale, o sopprimerla⁴⁴; istituire imposte di scopo⁴⁵; prevedere, modificare o sopprimere l'imposta di soggiorno⁴⁶ o (alternativamente, ricorrendone i presupposti) il contributo di sbarco⁴⁷.

modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali". Per le abitazioni principali non esenti (categorie catastali A/1, A/8 e A/9) l'aliquota di base è pari allo 0,4%, e i "comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali" (comma 7). I comuni possono, poi, "ridurre l'aliquota di base fino allo 0,4 per cento nel caso di immobili non produttivi di reddito" (comma 9).

42 Art. 1, comma 676 della l. 27 dicembre 2013, n. 147: "L'aliquota di base della TASI è pari all'1 per mille. Il comune, con deliberazione del consiglio comunale (...), può ridurre l'aliquota fino all'azzeramento". Nel determinare l'aliquota, i Comuni devono rispettare "il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile" (comma 677). Inoltre, per i fabbricati rurali strumentali l'aliquota della TASI non deve in nessun caso superare l'1 per mille, e per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita e non locati, l'aliquota non può eccedere il 2,5 per mille (comma 678).

43 Art. 1, comma 652 della l. 27 dicembre 2013, n. 147: il Comune, in alternativa ai criteri di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, "nel rispetto del principio «chi inquina paga», (...) può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti". Il Comune con regolamento può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nei casi stabiliti dall'art. 1, comma 659 della legge medesima (abitazioni con unico occupante; abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente; abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; fabbricati rurali ad uso abitativo; attività di prevenzione nella produzione di rifiuti), e deliberare anche "ulteriori riduzioni ed esenzioni" (comma 660).

44 Addizionale istituita dall'art. 1 del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360; il comma 3 prevede che con regolamento i Comuni "possono disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale", la quale "non può eccedere complessivamente 0,8 punti percentuali". Al medesimo regolamento comunale spetta poi stabilire "una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali" (comma 3-bis).

45 L'imposta di scopo è stata disciplinata dall'art. 1, commi 145-151 della l. 27 dicembre 2006, n. 296: con regolamento comunale può essere prevista "l'istituzione di un'imposta di scopo destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche individuate dai comuni nello stesso regolamento" (comma 145). Detto articolo stabiliva puntualmente anche i contenuti del regolamento (comma 146), un limite temporale e quantitativo (comma 147), il tipo di opera da finanziare (comma 149), la percentuale massima della spesa per l'opera da finanziare con il gettito dell'imposta (comma 150). L'art. 6 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, ha ampliato la relativa autonomia tributaria comunale, prevedendo che i Comuni possono individuare opere pubbliche ulteriori, aumentare sino a dieci anni la durata massima di applicazione dell'imposta, finanziare con il gettito dell'imposta l'intera spesa per l'opera pubblica da realizzare.

46 L'art. 4, comma 1 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 consente ai Comuni capoluogo di provincia, alle unioni di Comuni ed ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, di istituire con deliberazione consiliare "un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno". Il gettito dell'imposta è a destinazione vincolata (finanziamento di "interventi in materia di turismo" e di "interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali").

47 Secondo quanto dispone l'art. 4, comma 3-bis del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, i Comuni "che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento (...) in alternativa all'imposta di soggiorno (...) un contributo di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 2,50, ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola minore". I Comuni hanno anche il potere di disciplinare eventuali esenzioni e riduzioni, aumentare il contributo "fino ad un massimo di euro 5" temporaneamente, o per l'accesso a zone ristrette per motivi ambientali.

Dati questi margini di autonomia tributaria comunale, è possibile ipotizzare il ricorso a diversi istituti di democrazia partecipativa: la loro varietà rappresenta un elemento positivo, al pari della loro commistione e possibile coesistenza⁴⁸. A seconda del diverso tipo di opzione politica tributaria partecipata, tuttavia, un certo istituto di partecipazione potrebbe rivelarsi più opportuno (o comunque preferibile) rispetto ad altri.

In particolare, decisioni tributarie di carattere maggiormente occasionale ed episodico sembrano prestarsi a forme altrettanto occasionali di partecipazione, di carattere propositivo o consultivo: si pensi, in particolare, all'istituzione a livello comunale di un'imposta in precedenza non applicata, alla sua modulazione, modificazione od eventuale, successiva soppressione (ad esempio: imposta di scopo, imposta di soggiorno, contributo di sbarco).

A tal fine potrebbero venire in rilievo anche istituti tradizionali, normalmente considerati estranei a quelli partecipativi in senso proprio: istanze, petizioni e proposte rivolte a Sindaco, Giunta e Consiglio comunale⁴⁹ e (soprattutto) referendum propositivi e consultivi, di carattere non vincolante. L'utilizzo di referendum giuridicamente non vincolanti potrebbe apparire di un certo interesse, proprio in quanto consultazioni di carattere generale, aperte all'intera cittadinanza locale e caratterizzate da una solennità e pubblicità suscettibili di tradursi in un più ampio e partecipato dibattito sulla questione tributaria oggetto del voto referendario⁵⁰. I cui concreti effetti sul piano politico-istituzionale dipenderebbero poi, inevitabilmente, dal grado effettivo di coinvolgimento della cittadinanza e delle istituzioni locali, dalla conseguente partecipazione al voto, dalla misura degli esiti della consultazione⁵¹.

Per procedere in questo senso, tuttavia, è necessario preliminarmente rendere questi istituti (a partire, come si è visto, proprio dal referendum consultivo⁵²) compatibili con gli statuti comunali vigenti, predisponendo le modifiche od integrazioni eventualmente necessarie: eliminando, in specie, il ricorrente

48 Come nota L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 24, "le vie della democrazia partecipativa vanno reinventate ogni volta, combinando approcci, metodologie o modelli esistenti, a seconda della questione che si vuole affrontare".

49 Magari dotate di un qualche effetto procedimentale, per dare almeno un minimo di "peso" ad iniziative che rischierebbero di rimanere, in mancanza, del tutto sterili.

50 Rimanendo alle fattispecie che si stanno qui ipotizzando, un esempio potrebbe essere costituito dal proposito, manifestato dall'attuale amministrazione del Comune di Venezia, di introdurre una forma di tributo "turistico" per l'accesso alla Città, che ha trovato recente supporto e preciso fondamento nell'art. 1, comma 1129 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, secondo cui il Comune di Venezia "è autorizzato ad applicare, per l'accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica e alle altre isole minori della laguna" il contributo di sbarco in alternativa all'imposta di soggiorno (di cui si è detto nella precedente nota n. 47), nella misura massima di 10 euro.

51 Nel caso in cui si voglia ragionare di un possibile effetto concretamente vincolante dei referendum consultivi sul piano politico-istituzionale, un effetto di questo tipo è tanto più ipotizzabile quanto maggiore è l'importanza per la collettività locale del tema sottoposto a referendum, quanto maggiore è la partecipazione, quanto più netto è il risultato in favore di una delle opzioni sottoposte al voto popolare.

52 Si rinvia a quanto considerato nel paragrafo n. 3.

divieto di referendum propositivi e consultivi in materia di tributi, tariffe e contributi; ed ammettendo che i referendum possano essere proposti anche dalle minoranze consiliari e dalle stesse collettività amministrate, in nome dell'esigenza di garantire la più ampia e genuina possibilità di dialogo partecipativo⁵³.

Con riferimento a decisioni tributarie di carattere tendenzialmente periodico (quali, ad esempio, quelle relative alla definizione delle aliquote Imu, Tasi, addizionale Irpef, e delle relative esenzioni) potrebbe forse essere preferibile, invece, il ricorso ad altre forme di partecipazione/consultazione della cittadinanza di carattere continuativo o – perlomeno – altrettanto periodico. Forme che, peraltro, sarebbero allo stato più immediatamente utilizzabili, *de iure condito*, vista la formulazione attuale degli statuti comunali (tendenzialmente non preclusiva).

Gli istituti di democrazia partecipativa concretamente rilevanti possono essere vari e diversamente strutturati, anche se il contesto “naturale” nel quale appare ragionevole e preferibile inserire elementi di democrazia partecipativa fiscale è probabilmente rappresentato dai percorsi di bilancio partecipativo: all'interno dei quali potrebbe (e dovrebbe) trovare spazio una discussione pubblica che colleghi i profili relativi all'impiego delle risorse locali con quello delle fonti (anche tributarie) di finanziamento delle spese pubbliche ritenute prioritarie. L'esperienza del bilancio partecipativo, se intesa come modalità stabilizzata e continuativa di approfondimento, discussione e co-decisione (anche) di temi fiscali offrirebbe un'occasione importante di sviluppo del senso di appartenenza alla *civitas*.

In ogni caso, almeno due sono i profili particolarmente critici della democrazia partecipativa, la cui incidenza non può essere sottovalutata in questo ambito.

La materia tributaria è connotata da peculiari tecnicismi giuridici (e non solo) che dovrebbero consigliare lo svolgimento di percorsi partecipativi caratterizzati dalla presenza e dal contributo attivo di figure imparziali, non direttamente riconducibili alle amministrazioni locali; capaci di contribuire tecnicamente alla discussione e di fornire ai partecipanti informazioni, dati e chiarimenti utili all'elaborazione di linee di pensiero davvero consapevoli⁵⁴.

53 P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e società*, 1990, pp. 291-292, evidenziava come una delle principali criticità dei referendum consultivi consistesse proprio negli effetti distorsivi delle consultazioni attivate ad esclusiva iniziativa dei consigli comunali. Alle stesse conclusioni era giunto B. CARAVITA DI TORITTO, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Pol. dir.*, 1989, pp. 33-34.

54 “Tra un’assemblea ‘spontanea’ in cui chiunque può tenere il microfono quanto gli pare e un’interazione assistita in piccoli gruppi dove tutti possono interloquire, scambiarsi idee e ragionare insieme c’è un abisso” (L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 21, che evidenzia l'importanza dell'esperto/facilitatore, da intendersi come “un amico, in senso aristotelico, delle parti in causa”, che “si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i possibili vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere”).

Inoltre, si deve considerare come l'effetto delle scelte politico-amministrative locali di carattere tributario, con cui si decide l'*an* ed il *quantum* delle diverse forme di prelievo locali, disciplinandone i dettagli applicativi e le varie ipotesi di esenzione, abbia sempre un impatto distributivo sui soggetti passivi potenzialmente interessati, e sulle varie categorie economiche e sociali coinvolte (non diversamente da quanto accade, del resto, per quelle riconducibili ad altri livelli istituzionali).

Gli istituti di democrazia partecipativa dovrebbero tendere, pertanto, a coinvolgere il maggior numero di persone o, perlomeno, il maggior numero di categorie economiche e sociali, per evitare che la partecipazione di alcuni si risolva in una mera azione di protezione di interessi parziali, a danno di altri⁵⁵. La mancanza di effetto vincolante anche di questa tipologia di istituti partecipativi appare, da questo punto di vista, un tratto difficilmente rinunciabile.

5. Note conclusive

Le criticità che inevitabilmente caratterizzano la democrazia partecipativa, anche con riferimento alle decisioni che costituiscono espressione di autonomia tributaria dell'ente locale, non dovrebbero tuttavia costituire motivo per negare qualunque tipo di possibile sperimentazione in questo ambito: non si tratta, infatti, di sostituire i tradizionali istituti della democrazia rappresentativa (anche locale), ma di integrarli, allo scopo di “innescare concretamente i meccanismi della responsabilità politica, così alimentando la qualità dei processi decisionali che ne sono il prodotto”⁵⁶.

⁵⁵ In questa prospettiva, appare preferibile il contemporaneo ricorso ai diversi metodi partecipativi in astratto ipotizzabili, ciascuno dei quali isolatamente considerato non appare privo di controindicazioni: il metodo della porta aperta (possono partecipare tutti quelli che vi abbiano interesse), il metodo del microcosmo secondo i punti di vista (selezione di un numero limitato di partecipanti, possibilmente rappresentativi di tutti gli interessi coinvolti), il metodo del microcosmo in base ad un campione casuale (selezione per sorteggio dei partecipanti), i metodi misti (che variamente combinano i precedenti). Per una riflessione critica sul punto (anche per i relativi riferimenti bibliografici) si rinvia sempre a L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 14-20.

⁵⁶ In questi termini A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/ 2017, p. 46.

La democrazia partecipativa presuppone quella rappresentativa⁵⁷, e tra di esse sussiste “una tensione ineliminabile” che le porta a convivere “in una situazione di diffidenza reciproca permanente”⁵⁸; ma è proprio dal contrasto/dialogo tra tesi ed antitesi che potrebbe svilupparsi una preziosa sintesi.

Nella consapevolezza, peraltro, che ogni modello ed istituto è per definizione imperfetto e sempre perfettibile: alla base dei percorsi di democrazia partecipativa sta la perenne ricerca di una “ulteriore *democratizzazione della democrazia*”, realtà istituzionale “sempre incompiuta, sempre piena di problemi, sempre da migliorare e conquistare”⁵⁹.

In questi percorsi, i temi della fiscalità dovrebbero acquisire, anche nell’ordinamento italiano, la centralità che meritano.

57 Si vedano, al riguardo, i rilievi critici di F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 28, secondo cui “l’immagine di una democrazia costituzionale, in cui l’autonomia politica ha lo spessore dei rapporti sociali ed economici, è un ideale irriducibile” non solo alla democrazia diretta, ma anche alla democrazia partecipativa: “il limite di queste proposte teoriche o pratiche di democrazia partecipativa (...), che pure non riescono a rompere lo schermo rappresentativo, è che rischiano di restare ‘discorsi’ o svolgimenti interni a una democrazia di investitura e disincarnata, la cui capacità di rappresentanza o rispecchiamento è ulteriormente indebolita dalla carenza di un sistema partitico su genuine basi territoriali”. Indicazioni migliori proverrebbero, invece, dalle espressioni di sussidiarietà orizzontale, nelle quali l’interesse pubblico viene perseguito direttamente “dai cittadini, singoli e associati, con forme di agire autonomo che sanno assumere, in alleanza con le istituzioni, la cura del bene comune”. Anche la sussidiarietà orizzontale presuppone, però, la sussistenza di un sistema costituito di potere, rispetto al quale ha anch’essa carattere integrativo/correttivo; inoltre, se l’iniziativa dei cittadini è ovviamente benvenuta, in quanto espressione di autonomia responsabile, essa è comunque inidonea ad incidere su scelte pubbliche che ricadono sull’intera collettività di riferimento: quali sono ad esempio, proprio le decisioni tributarie.

58 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 23, che osserva come esse si basino su “fonti di legittimazione diverse e contrastanti: da una parte il consenso debole e poco informato (il voto) da parte di tutti i cittadini (o quasi); dall’altra la partecipazione attiva di pochi”.

59 Così U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., pp. 3-4, secondo il quale “la democrazia partecipativa neanche in prospettiva può essere concepita come ‘sostitutiva’ della rappresentativa. E men che meno può porsi in competizione con gli altri aspetti della democrazia costituzionale, intesa nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, nel pluralismo dei poteri e nella superiorità della costituzione. Ma, essendo come gli istituti rappresentativi, e in maniera più diretta, espressione della sovranità popolare così come del principio personalista che informa gli ordinamenti democratici, viene a inserirsi nel disegno complessivo della democrazia rappresentativa, a combinarsi con essa integrandone le lacune e a correggere i difetti di cui questa soffre in forza dei suoi artifici originari e della crisi che con evidenza oggi patisce”.