La Manovra Finanziaria dei Comuni

RAPPORTO 2008

a cura di
Direzione Scientifica IFEL
Tel. 06/68816210 – direzionescientifica@webifel.it
info@webifel.it – www.webifel.it

Sommario

INTRODUZIONE 5

CAPITOLO I LA FINANZA PUBBLICA 11

I Comuni all'interno del quadro della finanza pubblica italiana 11

L'impegno dei Comuni nella nuova programmazione di bilancio 20

CAPITOLO II ICI – IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI 25

Inquadramento giuridico sistematico dell'Imposta Comunale sugli Immobili dal 1993 a oggi 25

Aliquote e fattispecie 27

Riduzioni e detrazioni dell'imposta 29

Analisi dei dati 30

Aliquote 2008 – un confronto generale con le annualità precedenti 31

Aliquota ordinaria 32

Aliquota abitazione principale 38

Detrazioni 43

Effetti dell'abolizione del pagamento ICI prima casa sui Comuni 46

Stima ICI abitazione principale 46

Copertura finanziaria e primo rimborso a titolo di acconto 48

Abolizione ICI prima casa: le questioni che si aprono 55

Mercato della prima casa e mercato degli affitti 56

L'ICI cancellata 58

Alla ricerca di un finanziamento equivalente 58

Prima casa e altre abitazioni 61

L'altra tassazione immobiliare 65

La tassazione della terra e gli oneri di urbanizzazione 66

L'imposizione sui redditi immobiliari 70

Imposta su/per i servizi reali 72

Perequazione 74

Conclusioni 76

CAPITOLO III ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF 77

Profilo sintetico dell'imposta 77

Analisi dei dati 78

Analisi delle aliquote 79

Analisi del gettito 85

Esenzione per particolari tipologie di reddito 89

CAPITOLO IV IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI 93
Il primo anno di ritorno ai saldi 93
Gli effetti del "Patto" sull'economia locale 99
Limiti e risultati del Patto per il 2007 106
Le modifiche apportate alle regole del Patto di stabilità interno con la Manovra 2008 115
CAPITOLO V CONCLUSIONI 119
APPENDICE 125
Dettaglio aliquota ordinaria e abitazione principale per Regione 127
Dettaglio detrazioni per Regione 147
Quadro sinottico evoluzione giuridica Patto stabilità 155
TARSU E TARI 157
Il finanziamento del servizio di igiene urbana attraverso la Tassa o la Tariffa 157
TARSU - Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani 158
TIA - Tariffa di Igiene Ambientale 159
Un cenno al Testo Unico dell'Ambiente 164
I vantaggi e gli svantaggi della Tariffa 165
Analisi dei dati 169

INTRODUZIONE

di Angelo Rughetti, Segretario generale ANCI

Il disegno strutturale della finanza locale che è scaturito dalle riforme degli anni '90 ha subito diversi cambiamenti che ne hanno radicalmente cambiato equilibri ed obiettivi. Si sono infatti susseguite una serie di leggi e norme atte a regolamentare una maggiore autonomia impositiva, in modo da far dipendere i livelli di bilancio più da risorse proprie e dall'imposizione locale che da provvidenze statali, in sintonia ad altre realtà europee per il riconoscimento dell'autonomia finanziaria ai livelli di governo locale.

Penso in primis al D.Lgs. del 30 dicembre 1992 n. 504 che ha visto l'istituzione dell'ICI, alla L. n. 662/96 che ha istituito l'addizionale IRPEF, al D.Lgs. n. 446/97 che ha dato un nuovo assetto al quadro stesso dell'ICI.

Il quadro in origine era stato concepito in ragione di una forte autonomia finanziaria basata sulla tassazione degli immobili e del reddito, sull'intervento statale finalizzato essenzialmente al finanziamento dei servizi essenziali, al riequilibrio delle risorse e alla perequazione delle basi imponibili. Questo disegno anticipava, in effetti ,i principi di rango superiore introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione Italiana. L'art. 119, infatti, secondo i principi del federalismo fiscale, afferma che l'autonomia sul versante della spesa non può essere slegata dall'attribuzione alle istituzioni territoriali delle risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, sulla base dei principi dell'equiordinazione dei si-

stemi locali di governo, dell'autonomia finanziaria, attraverso una forte solidarietà tra i territori al fine di garantire l coesione sociale.

Purtroppo la normativa intercorsa nel tempo ha totalmente snaturato, nel corso di appena quindici anni, le funzioni di molti interessanti istituti sopracitati, lasciando inattuati i principi di autonomia finanziaria dettati dalla nostra Costituzione.

Mi preme inoltre sottolineare che non ha mai visto luce un sistema di riequilibrio delle risorse e di perequazione che in questi anni avrebbe già fornito equità al sistema dei trasferimenti erariali, che ancora risentono dell'impostazione originaria del finanziamento a piè di lista.

Verifichiamo ancora oggi, infatti, enormi differenze tra la dotazione di risorse trasferite dallo Stato a Comuni della stessa dimensione demografica, facenti parte delle stesse aree geografiche. È evidente che gli Enti meno sviluppati degli altri hanno accumulato una grande distanza dagli altri, anche in ragione delle difficoltà della finanza pubblica registrate negli ultimi anni, pur sostenendo manovre correttive dei saldi di bilancio molto importanti, ma che evidentemente pesano in modo ben diverso in ragione della situazione di partenza. Va puntualizzato che gli stessi Comuni meno dotati di risorse, spesso in difficoltà nella normale gestione amministrativa, sono più spesso costretti a ricorrere alla leva fiscale.

A tutto ciò si sono poi aggiunte manovre e altre leggi e decreti che hanno contribuito a destrutturare il sistema di finanziamento degli Enti locali. Un esempio fra tutti la legge n. 286 del 2006 (conversione del cd Decreto Visco) che prevede la riduzione dei

trasferimenti erariali, per gli anni 2007-2009, in relazione all'aumento del gettito ICI dovuto all'ampliamento della base imponibile ICI per diverse categorie di immobili. Tale riforma è stata avviata riducendo i trasferimenti erariali senza attendere il reale aumento del gettito, generando una riduzione delle risorse destinate ai Comuni pari all'8,53% per l'anno 2007, fino alla concorrenza della somma di 609,4 milioni di euro. A questa somma si aggiunga il taglio di 768 mln di euro per il 2008. Il totale del taglio, ad oggi, equivale a 1.377 mln di euro.

La Legge finanziaria per il 2008, ha disposto poi un taglio di 313 milioni di euro basato sulla presunta diminuzione dei costi della politica. In particolare la norma prevedeva una riduzione del numero di Assessori e del tetto massimo dell'indennità di funzione dei Consiglieri portata da un 1/3 ad un 1/4 del compenso spettante ai Sindaci. Il calcolo risulta sovrastimato in quanto parte dal presupposto che tutti i Consiglieri comunali e provinciali abbiano optato per l'indennità di funzione (possibilità peraltro ora abrogata dalla stessa Manovra Finanziaria). Malgrado i dati ufficiali siano in corso di raccolta, il taglio ha operato già sui trasferimenti 2008. A tutto ciò si aggiunge il meccanismo di restituzione del mancato gettito ICI prima casa, in particolare in riferimento alla quantificazione del fondo compensativo.

Il D.L. n. 93 del 2008 stanzia 1 miliardo e 700 milioni di euro per completare l'esenzione ICI prima casa che va a sommarsi a quanto già contenuto nella Finanziaria dell'anno in corso, pari a 904 milioni di euro, per un totale di 2 miliardi e 604 milioni. Queste le dotazioni finanziarie di compensazione, sebbene

l'elaborazione di dati ufficiali disponibili fornisca una cifra pari a 3 miliari e 200 milioni di euro.

In sede di conversione il D.L. n. 93 del 2008 è stato integrato attraverso l'inserimento di criteri per il riparto del fondo compensativo: efficienza nella riscossione dell'imposta, rispetto del Patto di stabilità interno 2007 e tutela dei piccoli Comuni.

Si è aperta così una difficile interpretazione sui principi di restituzione, superando di fatto il principio della integrale restituzione, con gravi rischi sulla gestione finanziaria dei bilanci che sono stati chiusi con la previsione di un gettito che potrebbe non essere garantito.

Questo quadro di continue riforme e modifiche ha destabilizzato l'assetto economico e finanziario degli Enti locali.

Il quadro si fa ancora più difficile se si considera anche la riproposizione del blocco dell'autonomia tributaria, che non sembra tenere conto delle responsabilità fino ad ora dimostrate dagli amministratori nell'uso della tassazione.. In questo modo, infatti, saranno penalizzati gli Enti che hanno più responsabilmente contenuto la spesa in questo biennio limitando, l'uso della leva fiscale e, viceversa, saranno meno colpiti coloro i quali presentano il livello più elevato possibile delle aliquote.

In questo rapporto, dallo studio effettuato come ogni anno dall'IFEL sui dati forniti dagli stessi Comuni, viene confermato empiricamente il presupposto teorico alla base del federalismo, secondo il quale è l'autonomia tributaria il migliore strumento per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio, senza necessariamente assistere ad aumenti sostanziali delle imposte e della spesa locale, attraverso un naturale meccanismo di riequilibrio.

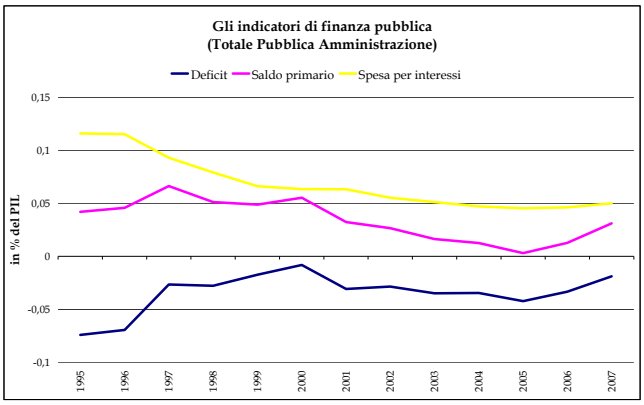
Evidentemente i tempi sono maturi per realizzare un federalismo moderno e solidale, che si basi su regole certe, ragionate, condivise dagli stessi Enti locali destinatari di tali manovre, che attribuisca ad ogni livello di governo le giuste fonti di finanziamento, per permettere agli Amministratori locali, che si sono dimostrati maturi, di operare le opportune scelte di bilancio, in una cornice di stabilità del quadro finanziario, che consenta anche la programmazione degli investimenti per contribuire ad un rinnovato sviluppo del Paese.

CAPITOLO I
LA FINANZA PUBBLICA

I COMUNI ALL'INTERNO DEL QUADRO DELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA

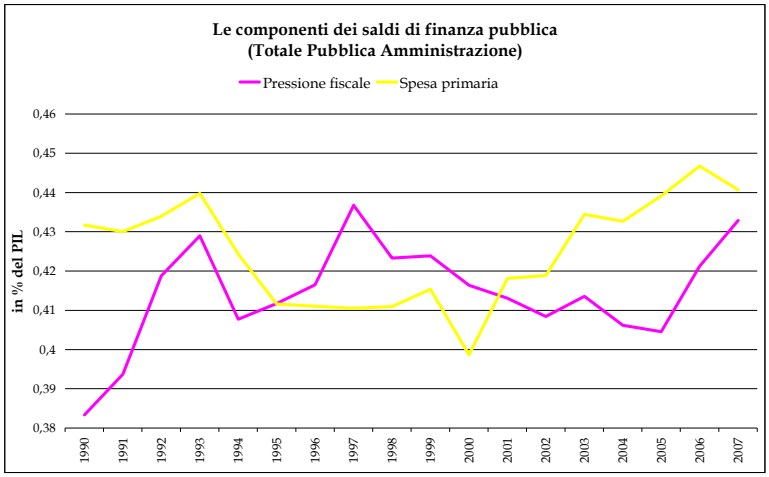
Lo scenario della finanza pubblica italiana, rappresentato nei recenti quadri statistici resi disponibili dall'ISTAT con riferimento ai risultati conseguiti fino al 2007, delinea un percorso virtuoso tracciato dal complesso delle Amministrazioni Pubbliche nell'ultimo biennio. Dalla fine del 2005, infatti, il saldo netto di bilancio della Pubblica Amministrazione si è ridotto di 2,3 punti percentuali in rapporto al PIL, passando dal -4,2% del 2005 al -1,9% del 2007, nonostante nello stesso periodo la spesa per interessi passivi sia aumentata in quota al PIL di circa 5 decimi percentuali. Ciò è stato reso possibile dal marcato incremento registrato dal saldo primario che, invertendo il trend discendente iniziato dopo l'ingresso nell'area euro nel 1997, ha fatto segnare una crescita di quasi 3 punti di PIL, pari in valore assoluto ad un incremento di circa 43 miliardi di euro.

Grafico 1



Il consolidamento dei conti pubblici è stato ottenuto sia attraverso il contenimento della spesa primaria corrente, sia, e soprattutto, mediante un forte recupero del gettito indotto dall'inasprimento della lotta contro l'evasione fiscale. Nel confronto tra il 2005 e il 2007, difatti, la spesa corrente al netto degli interessi si riduce di circa 3 decimi di PIL, mentre le entrate totali crescono in quota al prodotto interno lordo di 3 punti di PIL. Si configura, quindi, all'interno del risanamento realizzato nell'ultimo biennio un rapporto di 1 a 10 tra il contributo fornito dalla riduzione delle spese e quello garantito dall'incremento del gettito, segnalando una sostanziale fragilità dell'impianto contabile della Pubblica Amministrazione che, di fatto, poggia su equilibri di bilancio conseguiti su livelli molto elevati della spesa e della pressione fiscale. Alla fine del 2007, il peso della spesa pubblica al netto degli interessi superava il livello del 44% in quota al PIL, che era la soglia massima storicamente raggiunta alla fine del 1993. Di converso, la pressione fiscale raggiungeva il livello del 43,3% del PIL, superato solo transitoriamente nel 1997 in virtù dello sforzo straordinario e *una tantum* realizzato per consentire l'ingresso immediato nell'Unione monetaria.

Grafico 2

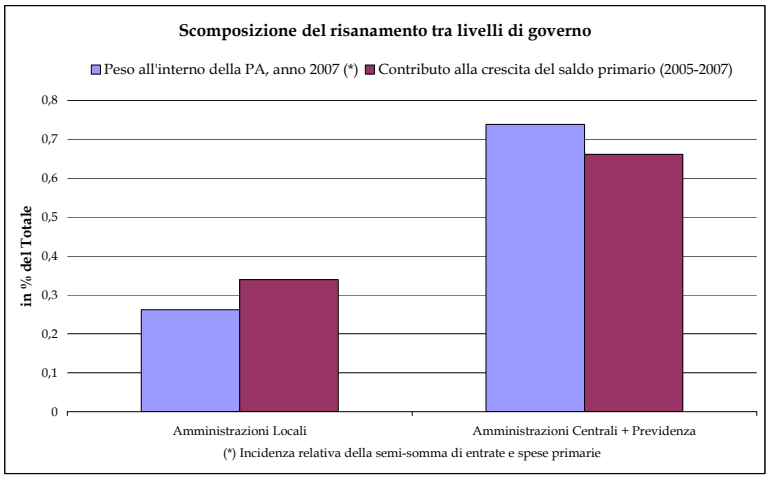


A fronte di una composizione non ottimale delle dinamiche che hanno condotto al ripristino di condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche, è significativo valutare come il peso del risanamento si sia distribuito tra i comparti che compongono la Pubblica Amministrazione. Sotto questo punto di vista, il quadro dei conti pubblici appare più equilibrato, potendosi riscontrare una ripartizione dello sforzo di consolidamento tra i diversi livelli di governo proporzionale al peso che ciascuno di essi ha all'interno dell'aggregato delle Amministrazioni Pubbliche.

Valutando suddetto peso come incidenza della semi-somma delle entrate e delle spese al netto degli interessi e dei trasferimenti di ciascun comparto sull'omologa grandezza riferita all'intero complesso delle Amministrazioni Pubbliche, si osserva che la ripartizione di tale incidenza vale circa il 74% per le Amministrazioni centrali, compresa la Previdenza, e il restante 26% per le Amministrazioni locali. Se si scompone il migliora-

mento del saldo primario rilevato nel biennio appena trascorso, si rinviene un contributo delle Amministrazioni centrali del 66% e uno delle Amministrazioni locali del 34%. In aggregato, quindi, sembrano aver funzionato i meccanismi di riparto dei carichi della finanza pubblica, una volta migliorato il grado di autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo.

Grafico 3

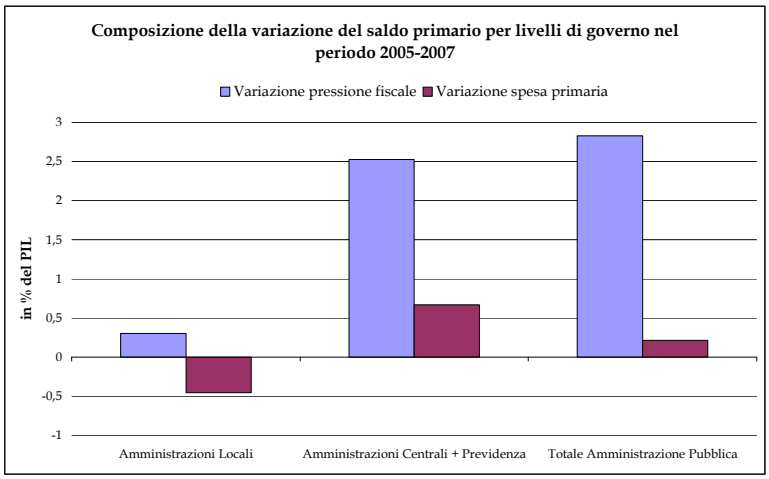


È proprio su questo punto che è interessante vedere come lo sblocco dell'autonomia tributaria e il passaggio ad un criterio di coordinamento di finanza pubblica basato sui saldi abbia incrementato il rigore di bilancio soprattutto degli Enti territoriali e che, una volta analizzati nel loro complesso, i risultati a consuntivo non mostrano un maggiore attivismo sul fronte delle entrate per ridurre i saldi. Come mostrato nella figura allegata, mentre la quasi totalità dell'incremento del saldo primario dovuta alle Amministrazioni centrali è ascrivibile ad una lievitazione della pressione fiscale, nel caso delle Amministrazioni locali si ripartisce tra riduzione della spesa primaria e solo mar-

ginale aumento del gettito locale.

In particolare, mentre per le Amministrazioni centrali si registra un aumento della pressione fiscale di 2,5 punti percentuali nel biennio 2006-07 e un incremento della spesa primaria di 7 decimi percentuali, per le Amministrazioni locali il miglioramento del loro saldo primario deriva da una riduzione della spesa primaria di mezzo punto percentuale, solo in parte compensata da un aumento di 3 decimi percentuali della pressione fiscale in quota al PIL. Viene confermato, quindi, empiricamente il presupposto teorico alla base del federalismo, secondo il quale è l'autonomia tributaria il miglior strumento per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio, senza necessariamente assistere ad aumenti sostanziali delle imposte e della spesa locale.

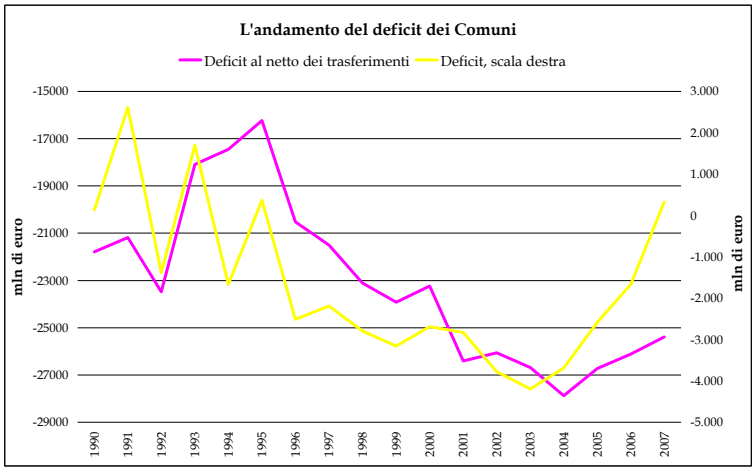
Grafico 4



In questo contesto di generale miglioramento dei conti pubblici, i Comuni si pongono in assoluta sintonia con le dinamiche di miglioramento dei saldi registrate dal comparto delle Amministrazioni locali. Alla fine del 2007, il saldo netto di bilancio delle

Amministrazioni comunali torna ad essere in attivo dopo 12 anni (l'ultima volta era accaduto nel 1995), con un miglioramento in valore assoluto rispetto al minimo del 2003, quando si era formato un disavanzo di circa 4,2 miliardi di euro, di oltre 4,5 miliardi di euro, pari al 10% del totale delle spese correnti comunali. Come si può vedere dalla figura sottostante, il dato del 2007 prosegue il graduale percorso di contenimento del deficit di comparto osservato per ciascun anno a partire dal 2003. Da sottolineare che, pur se su livelli differenti, i risultati testé descritti si mantengono anche con riferimento al conto dei Comuni al netto dei trasferimenti statali e regionali, sicché si può parlare di consolidamento strutturale ed autonomo delle finanze pubbliche dei Comuni.

Grafico 5

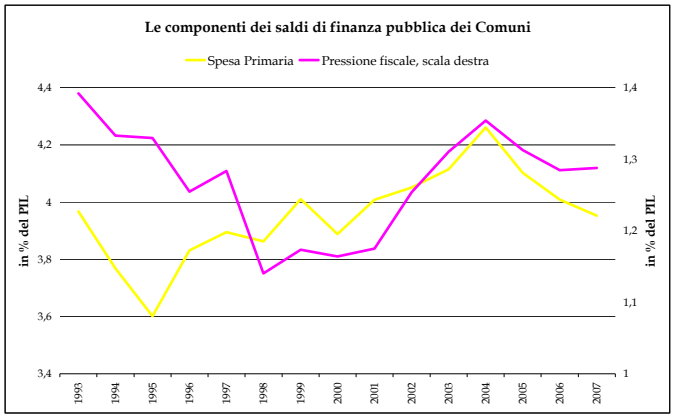


Soffermandosi sul biennio 2006-07, infatti, e considerando esclusivamente le dinamiche al netto dei trasferimenti pubblici, si può osservare come il saldo primario delle Amministrazioni comunali sia cresciuto di circa 2 decimi in rapporto al PIL, con

un contributo alla crescita complessiva dell'avanzo primario della Pubblica Amministrazione di circa l'8,2%, ovvero 1,1 punti in più rispetto al peso relativo di comparto sul totale delle Amministrazioni Pubbliche che, peraltro, è stabile dal 2001, quando si attestava intorno al 7,1%.

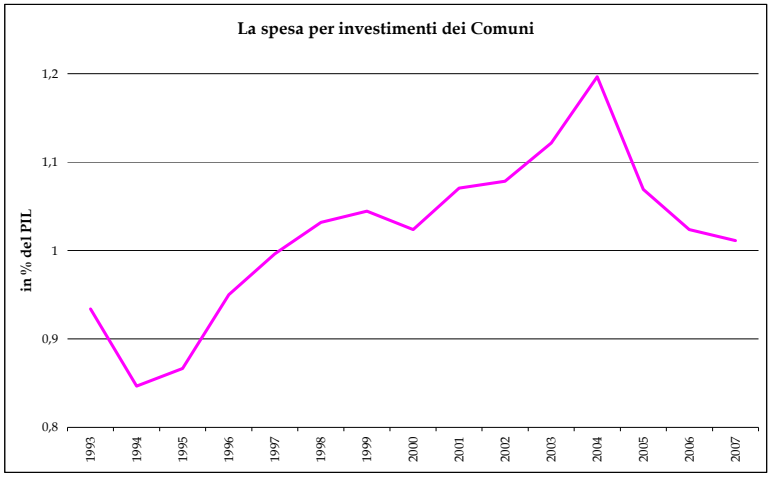
Nel conseguire tale risultato, il contributo determinante è stato apportato dalla riduzione della spesa primaria, declinante di circa un decimo in rapporto al PIL, e dalle entrate non fiscali, cresciute di un decimo sempre in quota al PIL. Di converso, la pressione fiscale dei Comuni è rimasta invariata rispetto a quanto registrato alla fine del 2005, nonostante proprio su questo livello di governo si fossero concentrate le critiche maggiori per uso dell'autonomia tributaria. Come mostrato anche in dettaglio nel resto del rapporto, tale autonomia è stata invece correlata sia allo sforzo finanziario a cui i Comuni sono stati chiamati a partecipare, sia alle esigenze di bilancio determinate dalla peculiarità di alcune funzioni attribuite a tale comparto.

Grafico 6



In particolare, non può essere trascurato il ruolo dei Comuni nel finanziamento di oltre il 42% della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, che negli anni trascorsi era stata gravemente sacrificata per il riequilibrio dei saldi e che nel 2007, nonostante il sensibile miglioramento dei conti comunali, è tornata a crescere del 2,5% rispetto all'anno precedente, una dinamica non in grado di mantenerne comunque almeno stabile l'incidenza sul PIL.

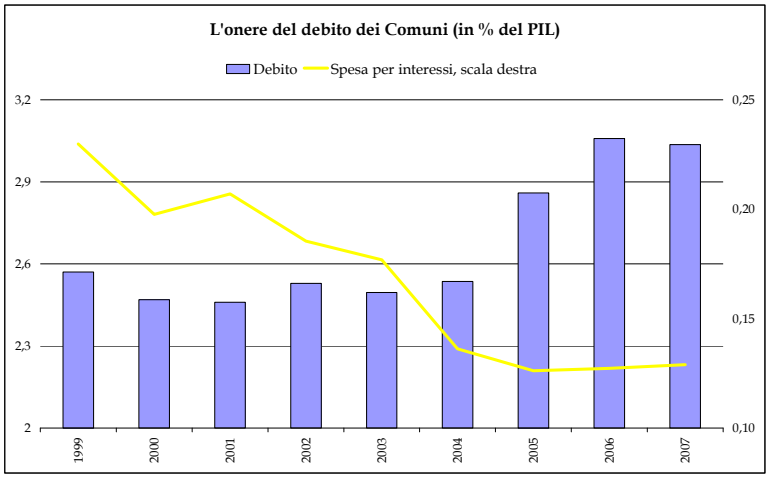
Grafico 7



A limitare la capacità dei Comuni di finanziare la spesa per investimenti hanno concorso sia i limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica, sia l'aumento del costo del debito determinato dal rialzo dei tassi di interesse e dal livello già non trascurabile dello stock di debito a carico dei Comuni. Alla fine del 2007, la spesa per interessi sul debito è aumentata del 5% rispetto al 2005, mentre lo stock di debito secondo i dati rilevati dalla Banca d'Italia si è stabilizzato sui livelli raggiunti già nel 2006, con un'incidenza sul PIL pari al 3% e sulle entrate fiscali di perti-

nenza comunale pari al 235% (un valore in linea con quello registrato per il complesso della Pubblica Amministrazione, per il quale si rinviene un rapporto debito/entrate fiscali superiore al 240%).

Grafico 8



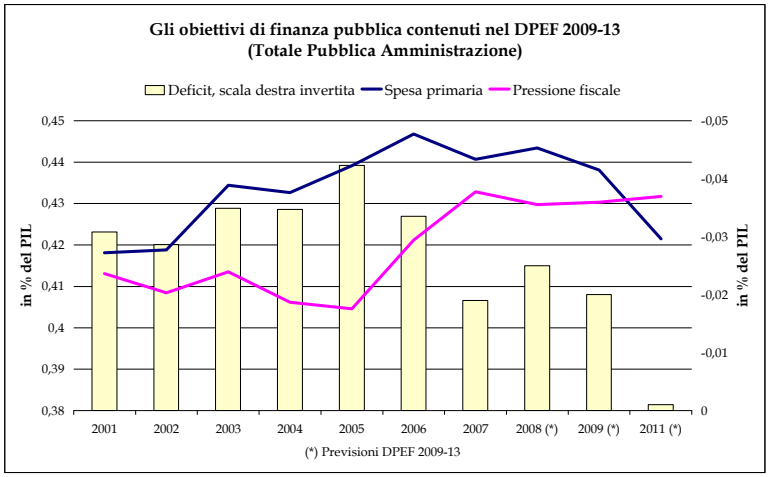
In definitiva, dal raffronto tra il quadro complessivo della finanza pubblica italiana e quello relativo ai conti dei Comuni emerge un sostanziale allineamento di questi ultimi al perseguimento degli obiettivi finanziari, rafforzato da un maggior virtuosismo in termini di composizione dei saldi, giacché questi vengono conseguiti attraverso un maggior equilibrio tra entrate e spese. Le prime, di fatto, crescono ma non quanto potrebbero, visti gli spazi di autonomia concessi dal Legislatore a partire dal 2007; le seconde, invece, crescono anch'esse, ma non quanto dovrebbero, essendo caratterizzate da una maggiore incidenza di spese per funzioni sociali o per investimenti.

L'IMPEGNO DEI COMUNI NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO

L'analisi dei tratti essenziali delle dinamiche di finanza pubblica osservate a consuntivo 2007 consente di definire un quadro prospettico in cui inquadrare il ruolo dei Comuni all'interno dello scenario di recente formulato dal DPEF 2009-13. Nel documento di programmazione varato dal Governo, infatti, si definiscono i nuovi obiettivi di finanza pubblica per il prossimo quadriennio, scanditi dall'impegno di perseguire per l'anno 2011 il pareggio di bilancio. Il quadro programmatico prospettato dall'Esecutivo si presenta alquanto ambizioso, tenuto conto del vincolo autoimposto di non aumentare la pressione fiscale e dello scenario macroeconomico di riferimento, reso particolarmente critico dalle fiammate inflazionistiche sul versante delle materie prime energetiche e alimentari. Di fatto, nel documento in questione viene delineato un intervento correttivo cumulato di circa 36 miliardi, in larga parte concentrato sul fronte della spesa.

Analizzando nel dettaglio il quadro programmatico per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, si osserva una sostanziale inversione di tendenza imposta alla spesa primaria che, dopo l'ulteriore crescita prevista per il 2008 fino al livello del 44,3%, è programmata a scendere fino al 42,1% nel 2011, con una riduzione di 2,2 punti percentuali. Si aggiungono poi 2 decimi di incremento della pressione fiscale e un decimo di incremento di altre entrate, per una Manovra complessiva sul primario di 2,5 punti percentuali.

Grafico 9

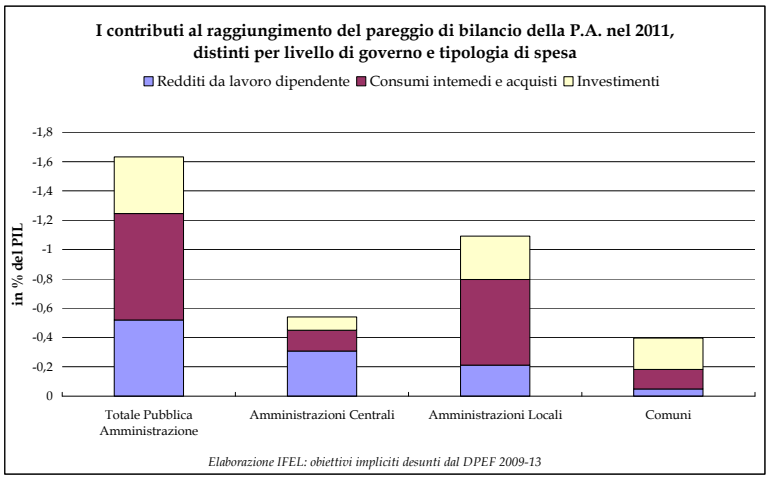


Poiché la Manovra si concentra sulle spese, è opportuno valutare, anche ai sensi di quanto sopra statuito, quali sono le principali voci destinatarie degli interventi più incisivi e quale sia l'impegno richiesto ai singoli comparti nel conseguimento di siffatti obiettivi. Per quanto riguarda i capitoli di spesa interessati dalle manovre in cantiere e future, spicca l'arretramento di circa 4 decimi della spesa per investimenti pubblici, di 5 decimi della spesa per retribuzioni e di 7 decimi per consumi intermedi e acquisti, voce entro la quale ricadono gran parte delle spese sanitarie e sociali. Come si può intuire dalla tipologia delle uscite interessate dal contenimento programmatico, queste tendono ad impattare su specifici livelli di governo, se si considera che il 50% della spesa per acquisti e consumi intermedi è di pertinenza degli Enti sanitari e che, come detto in precedenza, circa il 42% della spesa per investimenti ricade nei bilanci dei Comuni.

Procedendo ad un'imputazione del quadro programmatico, definito nel DPEF per queste voci di spesa in riferimento all'intero

aggregato delle Amministrazioni Pubbliche, secondo il peso relativo di ciascun livello di governo all'interno di codesti capitoli di spesa, e tenendo conto che per la spesa sanitaria è fissato un obiettivo di riduzione programmatica di 2 decimi di PIL al 2011, si ottiene una Manovra implicita sul versante della spesa per quella parte che ammonta a 1,6 punti di PIL così ripartita: 2 decimi alla Sanità, 2 decimi alle Regioni, 4 decimi ai Comuni e 6 decimi allo Stato (il resto della Manovra si concentra sulla contrazione dei trasferimenti e contributi in conto capitale a imprese).

Grafico 10



In sostanza, il quadro programmatico delineato nel DPEF 2009-2013 prevede di giungere al pareggio di bilancio attraverso una manovra sul versante della spesa attribuita in modo ineguale tra i livelli di governo: le Amministrazioni locali dovrebbero farsi carico di oltre la metà della correzione prevista, a fronte di un peso relativo di comparto sul totale della Pubblica Amministrazione pari al 25%.

In questo scenario che implicitamente si può desumere dal DPEF, i Comuni sarebbero il livello di governo più penalizzato, con una Manovra che graverebbe in maniera pesante sulla spesa sociale e per investimenti pari a 4 volte il loro peso relativo di comparto. Difficile intuire i criteri che hanno condotto alla formazione di un simile quadro programmatico, che appare non solo insostenibile nelle dimensioni (basti pensare che con l'applicazione della Manovra di bilancio per il 2011, pari a oltre 4 miliardi, i Comuni raggiungerebbero un avanzo di comparto di quasi mezzo punto di PIL), ma anche nel merito delle voci che nella realtà verrebbero aggredite.

Non si capisce, infatti, quale sia la coerenza tra rallentamento strutturale dell'economia e riduzione della spesa per infrastrutture, così come appare incongruente la scelta di limitare fortemente il peso della spesa sociale dei Comuni, già ampiamente sottodimensionata rispetto alle gravi condizioni socio-demografiche in cui versa il Paese.

Il quadro si fa ancora più difficile se si considera anche la riproposizione del blocco dell'autonomia tributaria, che non sembra tenere conto degli ottimi risultati ottenuti nel primo anno di applicazione e che, come mostrato in seguito in questo rapporto, saranno replicati nell'anno in corso. In questo modo, infatti, saranno penalizzati gli Enti che hanno più responsabilmente contenuto la spesa in questo biennio limitando l'uso della leva fiscale e, viceversa, saranno meno colpiti coloro i quali presentano il livello più elevato possibile delle aliquote.

Complessivamente, lo scenario che il DPEF prospetta per la finanza comunale appare di difficile realizzazione nel medio pe-

riodo. Se infatti sono a portata di mano gli obiettivi fissati per il 2009, per gli anni a venire è facile immaginare una rimodulazione degli obiettivi e, soprattutto, dei capitoli di spesa e delle modalità di finanziamento che più interessano il comparto, rendendosi necessario un riproporzionamento dei contributi di ciascun livello di governo al perseguimento degli obiettivi di risanamento più rispondente al peso effettivo che ognuno ha all'interno della Pubblica Amministrazione.

CAPITOLO II

ICI – IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

INQUADRAMENTO GIURIDICO SISTEMATICO DELL'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI DAL 1993 A OGGI

L'Imposta Comunale sugli Immobili, disciplinata dal D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, è in vigore dal 1993 e traduce la volontà del Parlamento di assegnare ai Comuni una maggiore autonomia impositiva in modo da far dipendere i livelli di bilancio più da risorse proprie e dall'imposizione locale che da provvidenze statali. In questo modo l'Italia si è allineata ad altre realtà europee per il riconoscimento dell'autonomia finanziaria ai livelli di Governo locale.

L'assegnazione di questa imposta ai Comuni non è stata neutrale: il Fondo ordinario è stato decurtato di circa il 40% del totale, pari al gettito ICI calcolato per un'aliquota minima del 4 per mille. Traducendo questi dati in numeri: il Fondo di circa 20.000 mld di lire è stato decurtato di circa 8.000 mld di lire, migliorando così il fabbisogno dello Stato.

Nel 1996 poi, con legge n. 662, è ulteriormente aumentata l'autonomia finanziaria dei Comuni. Vengono infatti previste, attraverso provvedimenti delegati per il riordino della finanza regionale e locale, l'istituzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale e comunale all'IRPEF, che entra in vigore nel 1999. Le fonti di finanziamento autonome dei Comuni sono quindi individuate in due cespiti, che hanno entrambi collegamento diretto con le funzioni comunali, il territorio ed i servizi alla persona, quindi la base imponibile immobiliare e l'IRPEF. È evidente che il legislatore voleva così dare evidenza al rapporto tra cittadini

ed amministratori che in quegli anni sembrava essere la chiave per riformare la Pubblica Amministrazione italiana. In sintesi i cittadini contribuiscono in ragione della residenza e/o del reddito. Questa riforma completa poi il disegno complessivo attraverso l'attribuzione ai Comuni e alle Province del potere di regolamentare tutte le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti di accertamento e riscossione.

Con il D.Lgs. n. 446/1997 si definisce definitivamente quindi il nuovo impianto normativo ICI. Anche se la struttura dell'imposta è stabilita dallo Stato, ai Comuni è concessa la facoltà di variare alcuni elementi caratterizzanti il tributo, anche di fissare una detrazione superiore, al massimo di 258 euro fino ad azzerare l'imposta, per l'abitazione principale, al fine di mettere a disposizione dei Comuni gli strumenti più ampi per realizzare le migliori politiche di bilancio e dare pieno avvio al processo di decentramento fiscale.

Negli anni successivi, la diffusa consapevolezza del forte peso della pressione fiscale sulle famiglie ha spinto il legislatore a trovare soluzioni rapide per alleggerire tale carico: infatti prima la Legge finanziaria per il 2008, poi il decreto legge n. 93/2008, hanno azzerato il pagamento dovuto per l'ICI sulla prima casa prevedendo trasferimenti compensativi per i Comuni.

I diversi passaggi normativi hanno ampliato la base imponibile non più soggetta ad imposta: la legge n. 244 del 28 dicembre 2007 (Finanziaria per il 2008), all'articolo 1 comma 5, stabiliva che *dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si detrae un ulteriore importo pari all'1,33 per mille della base imponibile*. Ulteriore perché in aggiun-

ta alla detrazione già imposta dall'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 504/92. Un successivo decreto del Ministero dell'Interno avrebbe stabilito le modalità di rimborso tramite certificazione. In pochissimi mesi, con l'emanazione del decreto legge n. 93 del 27 maggio 2008, la norma è stata sorpassata prevedendo al comma 1 dell'articolo 1 che: *A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'Imposta Comunale sugli Immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo*. Sono escluse dall'agevolazione le abitazioni signorili, le ville e i castelli (ancorché adibiti ad abitazione principale). Il provvedimento lascia perplessi soprattutto alla luce della dichiarata volontà dell'attuale esecutivo di dare piena attuazione alla riforma dello Stato in senso federale.

ALIQUOTE E FATTISPECIE

La normativa oggi vigente, che relativamente alle aliquote non è formalmente mutata, prevede l'applicazione delle aliquote a diverse fattispecie ed entro definiti limiti, di seguito elencati, precisando che l'Ente non ha l'obbligo di motivare la quantificazione della misura d'imposta adottata entro l'ambito predeterminato dalla legge.

1. **Aliquota ordinaria** – può essere fissata in misura non inferiore al 4‰ né superiore al 7‰. Il Comune può tuttavia deliberare l'applicazione di aliquote anche inferiori al limite legislativo del 4‰ ma solo relativamente a determinate fattispecie (articolo 5 bis comma 4 del decreto legge n. 86 del 27 maggio 2005 così come convertito dalla legge n. 148/2005).

2. **Aliquota ridotta –** in misura non inferiore al 4‰ che può essere applicata all'***abitazione principale per case signorili, ville e castelli (categorie A1, A8 e A9)*** intendendosi per tale quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, ed i suoi familiari dimorano abitualmente. (articolo 8 D.Lgs. n. 504/1992);

   Con apposita disposizione regolamentare, in ossequio all'articolo 59 lettera d) del decreto legislativo n. 446/1997, il Comune può considerare parti integranti dell'abitazione principale le sue pertinenze, anche se diversamente accatastate.

3. **Aliquota agevolata –** per gli immobili posseduti da Enti ed organismi senza scopo di lucro (di cui articolo 10 del D.Lgs. n. 460/1997) diversi da quelli che rientrano nelle esenzioni di cui all'articolo 7 del D.Lgs. n. 504/92;
4. **Aliquota diversificata –** può determinarsi entro il limite massimo del 9‰ e minimo del 4‰ per gli immobili diversi dalle abitazioni, gli immobili posseduti in aggiunta alle abitazioni principali ed alloggi non locati da almeno due anni;
5. **Aliquota minima** - 4‰ per i fabbricati realizzati per la vendita e non venduti dalle imprese che hanno per oggetto esclusivo o prevalente della propria attività la costruzione e l'alienazione di immobili per un periodo non superiore a tre anni;
6. **Aliquota agevolata speciale –** può essere anche inferiore al 4‰, ed è rivolta a proprietari che eseguono interventi

di recupero delle proprietà immobiliari inagibili o inabitabili, ovvero finalizzati al recupero di immobili storici o artistici per un tempo massimo di tre anni dalla data di inizio lavori (articolo 1, L. n. 449/1997);

7. **Aliquota di favore** – per i proprietari che concedano in locazione, a titolo di abitazione principale, immobili alle condizioni stabilite dalle organizzazioni sindacali dei proprietari e dei conduttori in base alla legge n. 431 del 1998.

RIDUZIONI E DETRAZIONI DELL'IMPOSTA

Le riduzioni dell'ICI trovano la propria fonte normativa nell'articolo 8 del D.Lgs. n. 504/1992 che distingue le riduzioni del tributo (comma 1) dalle detrazioni d'imposta (secondo, terzo e quarto comma). Il presupposto su cui si basano le riduzioni è molto diverso da quello su cui si basano le detrazioni, per cui se ne fornirà una breve trattazione separata.

a) Riduzioni dell'ICI

Le riduzioni dell'imposta trovano il loro presupposto nell'oggettiva inutilizzabilità dell'immobile e sono previste in due soli casi: la riduzione del 50% per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e la riduzione dell'aliquota al 4‰ per un periodo non superiore a tre anni, per i fabbricati realizzati per la vendita e non venduti.

b) Detrazioni dell'ICI (si riportano per completezza di informazione)

Le detrazioni hanno la finalità di agevolare il possesso della prima casa da parte di tutti i contribuenti. Sono oramai quasi tutte assorbite dalle disposizioni della Legge finanziaria per il

2008 e del D.L. n. 93/2008 che hanno esentato l'abitazione principale dall'imposta. Le categorie che ancora usufruiscono della detrazione (in genere quella minima di 103,29 euro) sono le A1, A8 e A9. C'è comunque qualche Comune che, adeguandosi tempestivamente alla normativa vigente, ha previsto detrazioni diverse in relazione alla tipologia di contribuente. Il Comune di Taranto prevede, per le categorie di cui sopra, una diversificazione della detrazione (da 104 a 155 euro) per anziani con pensione minima e disabili.

ANALISI DEI DATI

Il presente capitolo fornisce la situazione completa dei Comuni italiani al 2008 relativamente ai primi due tipi di aliquote che sono le più rappresentative all'interno dei bilanci comunali.

Possiamo, infatti, sicuramente analizzare sia l'aliquota ordinaria che quella per l'abitazione principale poiché, nonostante l'emanazione del decreto legge n. 93/2008, rimane comunque vigente per le categorie escluse dall'esenzione (A1, A8 e A9) ma soprattutto perché la maggior parte dei Comuni aveva già chiuso il bilancio e quindi il gettito relativo rappresenta comunque un'entrata, anche se di fonte derivata dallo Stato invece che autonoma.

Aliquote 2008 – un confronto generale con le annualità precedenti

Prima di analizzare il dettaglio delle aliquote – ordinaria e abitazione principale - si riporta nelle tabelle 1 e 2 il riepilogo a livello nazionale del comportamento dei Comuni.

Tabella 1 – andamento aliquota ordinaria

Aliquota ordinaria	2007/2006			2008/2007		
	n. Comuni	n. abitanti	%	n. Comuni	n. abitanti	%
diminuita	87	332.940	1,07%	74	237.299	0,91%
aumentata	596	8.229.377	7,36%	374	2.469.740	4,62%
invariata	7.418	50.568.970	91,57%	7.653	56.424.248	94,47%
Totale nazionale	***8.101***	***59.131.287***	***100%***	***8.101***	***59.131.287***	***100%***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Tabella 2 - andamento aliquota abitazione principale

Aliquota abitazione principale	2007/2006			2008/2007		
	n. Comuni	n. abitanti	%	n. Comuni	n. abitanti	%
diminuita	634	13.213.329	7,83%	200	3.350.701	2,47%
aumentata	135	981.498	1,67%	161	1.223.012	1,99%
invariata	7.332	44.936.460	90,51%	7.740	54.557.574	95,54%
Totale nazionale	***8.101***	***59.131.287***	***100%***	***8.101***	***59.131.287***	***100%***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Già prima degli interventi legislativi per la riduzione dell'ICI prima casa del Governo Prodi e definitiva eliminazione nel Governo Berlusconi, è interessante mettere in evidenza la sensibilità dei Comuni nei confronti dei contribuenti. Infatti, tra il 2006 e 2007 hanno ridotto l'aliquota 634 Enti seguiti da altri 200 nell'anno in corso.

Tale sensibilità è poi confermata dal fatto che, di contro, non è stata attuata una politica "aggressiva" sull'aliquota ordinaria, tanto che, mentre nello scorso anno c'è stato un aumento

dell'aliquota ordinaria nel 7,36% dei Comuni, nel 2008 l'aumento si registra solo per il 4,62% degli Enti.

Una percentuale altissima, parliamo del 95% dei Comuni, ha lasciato le aliquote invariate.

Aliquota ordinaria

Entrando nel dettaglio dei dati aggregati, nella tabella 3 si fornisce un confronto per il triennio 2006-2008 dell'aliquota ordinaria sia per il numero dei Comuni che per il numero di abitanti. Ricordiamo che il *range* dell'aliquota, stabilito dalla normativa, va dal 4‰ al 7‰.

Tabella 3 – andamento triennale aliquota ordinaria

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni		
	2006	2007	2008
*	8	13	23
4	423	396	369
4 – 5	205	195	194
5	962	929	868
5 – 6	976	914	841
6	2.096	1.998	1.954
6 – 7	1.326	1.359	1.386
7	2.105	2.294	2.464
oltre il 7	0	3	2
Totale nazionale	***8.101***	***8.101***	***8.101***
Aliquota ordinaria (per mille)	**n. abitanti**		
	2006	2007	2008
*	99.323	211.065	319.383
4	863.223	789.927	705.854
4 – 5	690.187	601.024	556.950
5	4.128.585	3.771.622	3.549.539
5 – 6	5.461.608	4.674.763	4.249.908
6	10.146.840	9.091.633	8.593.950
6 – 7	14.099.345	11.107.982	10.167.826
7	23.642.176	28.847.071	30.951.800
oltre il 7	0	36.200	36.077
Totale nazionale	***59.131.287***	***59.131.287***	***59.131.287***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

In appendice si riporta il dato in dettaglio.

Sono aumentati i Comuni che non indicano un'aliquota univoca (indicati con l'asterisco) a dimostrazione del fatto che si diversificano sempre più le fattispecie oggetto del pagamento di imposta. Due sono i Comuni che hanno deliberato un'aliquota maggiore del 7‰: Argentera (CN) e Belluno che nel 2007 ha applicato l'aliquota di scopo finalizzata a finanziare arredo urbano ed edilizia scolastica come previsto dalla Legge finanziaria per l'anno 2007.

Considerando, invece, il dato in relazione alle zone geografiche, l'aliquota ordinaria media (ponderata sulla popolazione), risulta aumentata di 0,03 punti percentuali su scala nazionale ma, dato più significativo, risulta diminuita di ben un punto percentuale rispetto all'aumento riscontrato nel biennio precedente. Sottolineiamo che ciò non è andato a svantaggio dell'aliquota abitazione principale di cui parleremo in seguito.

In tabella 7 il riepilogo per zona.

Tabella 4 – aliquota media ordinaria per zona territoriale

AREA GEOGRAFICA	ALIQUOTA MEDIA ORDINARIA					
	2006	2007	2008	Variaz. % 2007/2006	Variaz. % 2008/2007	Variaz. % 2008/2006
NORD-OCCIDENTALE	*6,20*	*6,27*	*6,29*	*1,13*	*0,32*	*1,45*
NORD-ORIENTALE	*6,39*	*6,43*	*6,46*	*0,63*	*0,47*	*1,10*
CENTRALE	*6,71*	*6,78*	*6,79*	*1,04*	*0,15*	*1,19*
MERIDIONALE	*6,43*	*6,51*	*6,55*	*1,24*	*0,61*	*1,87*
INSULARE	*6,20*	*6,28*	*6,31*	*1,29*	*0,48*	*1,77*
RIEPILOGO NAZIONALE	***6,40***	***6,46***	***6,49***	***1,04***	***0,40***	***1,45***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Particolare rilievo il fatto che in nessuna zona territoriale l'aumento supera il punto percentuale: si va da un piccolissimo 0,15% dell'Italia centrale allo 0,61% dell'Italia meridionale.

Nell'anno precedente invece i "primati " spettavano alla zona nord-orientale con l'incremento minimo dello 0,63% (minimo più alto del massimo incremento di quest'anno) e quella insulare con un aumento pari all'1,29%.

La tabella 5, invece, riporta il dato regionale relativo sempre all'aliquota ordinaria media.

Tabella 5 - aliquota media ordinaria per Regione

REGIONE	ALIQUOTA MEDIA ORDINARIA					
	2006	2007	2008	Variaz. % 2007/2006	Variaz. % 2008/2007	Variaz. % 2008/2006
ABRUZZO	6,37	6,48	6,52	1,73	0,62	2,35
BASILICATA	6,16	6,24	6,28	1,30	0,64	1,95
CALABRIA	6,22	6,26	6,29	0,64	0,48	1,13
CAMPANIA	6,62	6,66	6,70	0,60	0,60	1,21
EMILIA ROMAGNA	6,73	6,77	6,81	0,59	0,59	1,19
FRIULI VENEZIA GIULIA	6,07	6,10	6,11	0,49	0,16	0,66
LAZIO	6,76	6,83	6,85	1,04	0,29	1,33
LIGURIA	6,72	6,83	6,83	1,64	0,00	1,64
LOMBARDIA	6,11	6,18	6,20	1,15	0,32	1,47
MARCHE	6,73	6,80	6,82	1,04	0,29	1,34
MOLISE	6,21	6,25	6,26	0,64	0,16	0,81
PIEMONTE	6,27	6,31	6,33	0,64	0,32	0,96
PUGLIA	6,32	6,49	6,53	2,69	0,62	3,32
SARDEGNA	5,77	5,90	5,90	2,25	0,00	2,25
SICILIA	6,34	6,40	6,44	0,95	0,63	1,58
TOSCANA	6,73	6,77	6,79	0,59	0,30	0,89
TRENTINO ALTO ADIGE	5,20	5,25	5,26	0,96	0,19	1,15
UMBRIA	6,77	6,85	6,84	1,18	-0,15	1,03
VALLE D'AOSTA	4,30	4,33	4,39	0,70	1,39	2,09
VENETO	6,42	6,47	6,49	0,78	0,31	1,09
RIEPILOGO NAZIONALE	**6,40**	**6,46**	**6,49**	**1,04**	**0,40**	**1,45**

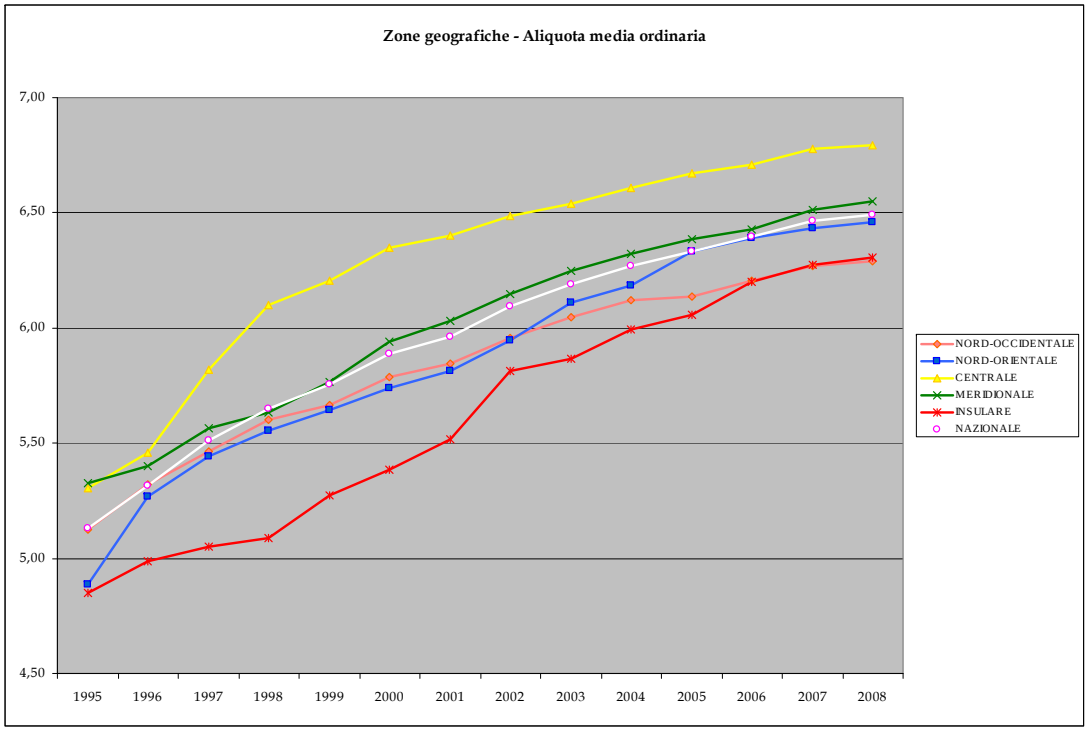
Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Risaltano, tra tutte, 3 Regioni: la Liguria (Capoluoghi invariati) e la Sardegna (equilibrio tra aumenti e diminuzioni dei Capoluoghi) poiché non registrano alcuna variazione rispetto all'anno precedente. L'Umbria, invece, riporta addirittura una variazione negativa pari a oltre un punto percentuale registrando una diminuzione a Perugia e un leggero aumento a Terni.

In ogni caso è, anche per il 2008, la Valle d'Aosta la Regione che fra tutte registra l'aliquota media più bassa e pari al 4,39‰ (aumentata di 0,06 punti percentuali rispetto al 2007), mentre quella con l'aliquota media più elevata è il Lazio con il 6,85‰ (pressoché stabile rispetto al 2007).

Nella tabella 6 è riportato l'andamento dell'aliquota media ordinaria dal 1995 ad oggi in relazione alle zone geografiche e al dato nazionale.

Tabella 6 – aliquota media ordinaria anni 1995-2008



Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Le aliquote medie sono ponderate sulla popolazione nel seguente modo: anni 1995-2001 con popolazione al 31/12/2001; anni 2002-2005 con popolazione al 31/12 di ogni anno; dal 2006 ad oggi con popolazione al 31 dicembre 2006 (ultimo dato ufficiale).

Dalla tabella 6 è facile vedere come tutte le zone geografiche abbiano aumentato l'aliquota negli anni; il fenomeno è ovviamente legato all'evoluzione dell'autonomia impositiva dei Comuni che, come già detto nell'introduzione, hanno visto diminuire sempre più i trasferimenti statali a favore di un introito maggiore, lato tassazione locale.

L'Italia centrale è la zona in cui l'aliquota è stata sempre più alta rispetto alla media nazionale con una crescita sensibile tra il 1996 e il 1998, mentre si nota l'esatto opposto per la zona insulare.

Fondamentalmente in linea con il dato nazionale è invece l'Italia meridionale, la cui crescita negli ultimi 3 anni coincide con quella della zona nord-occidentale.

Aliquota abitazione principale

Nella tabella 7 si riporta invece l'aggregato per l'aliquota abitazione principale. Anche in questo caso si distingue per numero di Comuni e numero di abitanti.

Tabella 7 – andamento triennale aliquota abitazione principale

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni		
	2006	2007	2008
*	4	11	7
Esente	7	15	44
2 - 4	11	17	20
4	1.096	1.173	1.203
4 - 5	1.004	1.074	1.068
5	2.118	2.067	2.032
5 - 6	1.828	1.769	1.717
6	1.524	1.478	1.477
6 - 7	337	328	349
7	172	169	184
Totale nazionale	***8.101***	***8.101***	***8.101***
Aliquota abitazione principale (per mille)	**n. abitanti**		
	2006	2007	2008
*	15.498	2.731.319	70.214
Esente	11.349	66.873	163.765
2 - 4	332.375	413.370	518.591
4	6.940.031	7.988.309	8.370.921
4 - 5	12.715.159	12.529.064	14.669.913
5	13.545.170	11.332.563	11.438.053
5 - 6	16.490.426	15.262.172	14.566.562
6	6.434.839	6.249.810	6.285.026
6 - 7	1.809.700	1.823.600	2.219.644
7	836.740	734.207	828.598
Totale nazionale	***59.131.287***	***59.131.287***	***59.131.287***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Da rilevare che nel 2008 due Comuni hanno deliberato un'aliquota del 2‰. Questo porta a 20 il numero degli Enti con aliquota inferiore a quella disciplinata dalla normativa. Inoltre, rispetto ai 7 del 2006 e ai 15 del 2007, ben 44 Comuni hanno di-

sposto l'esenzione dall'imposta per l'abitazione principale già prima dell'esenzione *ope legis* del D.L. n. 93/2008.

In appendice il dettaglio.

Relativamente all'aliquota media abitazione principale (anche questa ponderata con la popolazione), in tabella 8 si riporta il riepilogo per zona territoriale.

Tabella 8 – aliquota media abitazione principale per zona territoriale

AREA GEOGRAFICA	ALIQUOTA MEDIA ABITAZIONE PRINCIPALE					
	2006	2007	2008	Variaz. % 2007/2006	Variaz. % 2008/2007	Variaz. % 2008/2006
NORD-OCCIDENTALE	*5,15*	*5,05*	*5,02*	*-1,94*	*-0,59*	*-2,52*
NORD-ORIENTALE	*5,06*	*5,01*	*4,99*	*-0,99*	*-0,40*	*-1,38*
CENTRALE	*5,18*	*5,06*	*5,07*	*-2,32*	*0,20*	*-2,12*
MERIDIONALE	*5,23*	*5,17*	*5,18*	*-1,15*	*0,19*	*-0,96*
INSULARE	*4,79*	*4,78*	*4,84*	*-0,21*	*1,26*	*1,04*
RIEPILOGO NAZIONALE	***5,12***	***5,04***	***5,04***	***-1,49***	***0,00***	***-1,49***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

L'aumento del Centro-Sud e la diminuzione del Nord ha lasciato la situazione invariata rispetto allo scorso anno che, comunque, registrava una riduzione dell'1,49% rispetto al 2006. In ogni caso, si mette in luce che il ribasso maggiore si ha nell'Italia nord-occidentale ed è pari allo 0,59%. Tra tutti i Comuni, Milano ha adottato un'aliquota più bassa rispetto allo scorso anno del 2,25%, e più bassa rispetto al 2006 addirittura del 6,47%. Seguono, sempre in Lombardia, Brescia con -5,19% sul 2006 e 1,34% sul 2007, e Cremona con un decremento dell'1,34%. Altra diminuzione per Genova, unico Comune in Liguria ad aver adottato una politica restrittiva, pari allo 0,18%.

L'aumento più alto è, invece, in Liguria con il +0,59% di La Spezia che comunque nei confronti del 2006 presenta un notevole – 2,29%.

Nell'Italia nord-orientale, invece, la diminuzione maggiore si ha nel Friuli Venezia Giulia con Trieste a - 4,80% rispetto allo scorso anno e +13,32% rispetto al 2006; segue, in Veneto, Verona con il – 1,34%.

Nell'Italia centrale, che pur registra un piccolo 0,20% di crescita, c'è Massa Carrara con un – 2,85% e L'Aquila con un -1,56%.

Molti i Comuni che hanno lasciato l'aliquota invariata, tra cui, a titolo di esempio, Ancona, Frosinone e Prato.

La crescita più elevata si registra nella zona insulare con una Sardegna tendenzialmente in linea con il 2007 e una Sicilia in cui, per una situazione pressoché immutata, c'è Catania con un aumento del 5,71% arrivando all'aliquota del 5,37‰ dopo aver deliberato per anni tra il 4,4 e il 5‰ e Siracusa con un aumento di 0,1 punti percentuali.

La tabella 9 descrive gli stessi dati ma a livello regionale relativo sempre all'aliquota abitazione principale media.

Tabella 9 – aliquota media abitazione principale per Regione

REGIONE	ALIQUOTA MEDIA ABITAZIONE PRINCIPALE					
	2006	2007	2008	Variaz. % 2007/2006	Variaz. % 2008/2007	Variaz. % 2008/2006
ABRUZZO	5,07	4,89	4,87	-3,55	-0,41	-3,94
BASILICATA	5,12	5,12	5,23	0,00	2,15	2,15
CALABRIA	5,41	5,32	5,34	-1,66	0,38	-1,29
CAMPANIA	5,43	5,38	5,38	-0,92	0,00	-0,92
EMILIA ROMAGNA	5,52	5,48	5,47	-0,72	-0,18	-0,91
FRIULI VENEZIA GIULIA	4,76	4,62	4,56	-2,94	-1,30	-4,20
LAZIO	5,03	4,85	4,88	-3,58	0,62	-2,98
LIGURIA	5,36	5,34	5,35	-0,37	0,19	-0,19
LOMBARDIA	5,06	4,91	4,86	-2,96	-1,02	-3,95
MARCHE	5,08	5,02	5,03	-1,18	0,20	-0,98
MOLISE	5,32	5,30	5,29	-0,38	-0,19	-0,56
PIEMONTE	5,31	5,28	5,27	-0,56	-0,19	-0,75
PUGLIA	4,88	4,80	4,79	-1,64	-0,21	-1,84
SARDEGNA	4,51	4,48	4,47	-0,67	-0,22	-0,89
SICILIA	4,88	4,88	4,96	0,00	1,64	1,64
TOSCANA	5,45	5,41	5,40	-0,73	-0,18	-0,92
TRENTINO ALTO ADIGE	4,24	4,25	4,25	0,24	0,00	0,24
UMBRIA	5,35	5,32	5,32	-0,56	0,00	-0,56
VALLE D'AOSTA	4,10	4,12	4,15	0,49	0,73	1,22
VENETO	4,89	4,85	4,83	-0,82	-0,41	-1,23
RIEPILOGO NAZIONALE	**5,12**	**5,04**	**5,04**	**-1,49**	**0,00**	**-1,49**

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

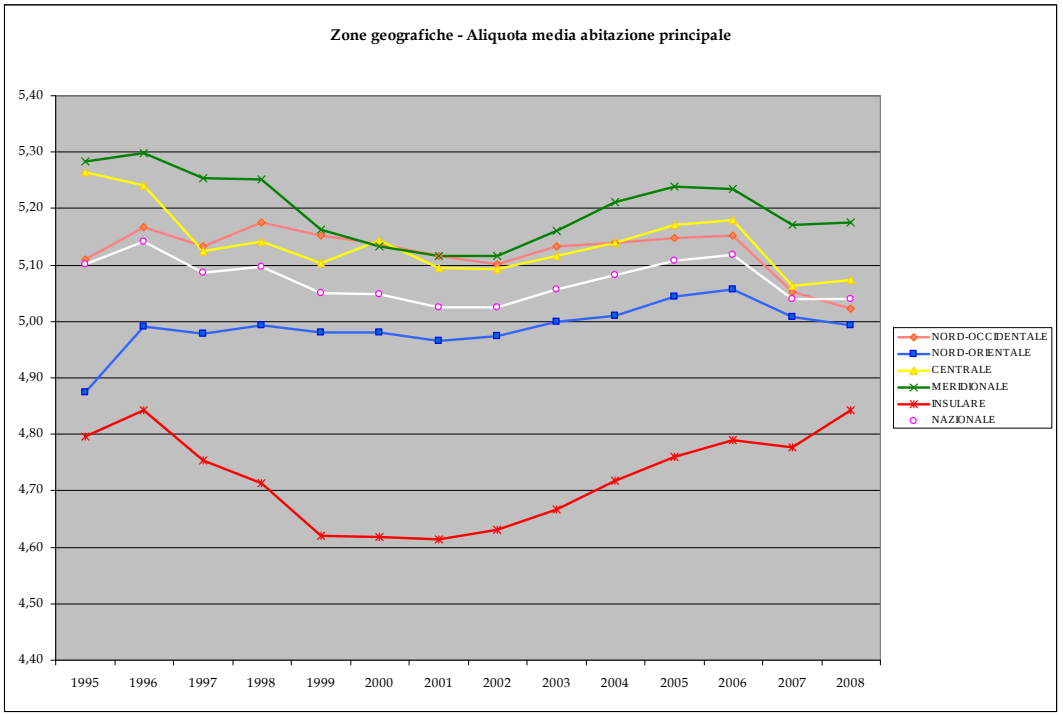
Campania, Trentino Alto Adige e Umbria non hanno variazioni percentuali rispetto al 2007.

Il Friuli Venezia Giulia e la Lombardia hanno una diminuzione superiore al punto percentuale rispetto al 2007 e vicina al 4% rispetto al 2006.

Dopo anni di stasi, in Basilicata l'aliquota aumenta del 2,15%, dato più alto in assoluto.

L'analisi dell'aliquota media abitazione principale per zona territoriale e a livello nazionale, a partire dal 1995, è sintetizzata nella tabella 10.

Tabella 10 - aliquota media abitazione principale anni 1995-2008



Elaborazioni IFEL su dati IFEL

La zona insulare, analogamente a quanto accade per l'aliquota media ordinaria, si stacca nettamente, rimanendo sempre sotto il dato nazionale. Questo riequilibra, se così si può dire, i dati dell'analisi di cui subito sopra e in cui è la Sicilia a determinare l'aumento della variazione percentuale dell'aliquota per tutta la zona.

Tra il 1999 e il 2001 si ha l'aliquota più bassa della storia ICI, circa 4,60‰ sempre "a carico" della zona insulare, mentre il dato nazionale viaggia intorno al 5,05‰ e quello dell'Italia meridionale (il più alto tra i bassi) è intorno al 5,12‰.

Dal 2005 in poi le aliquote decrescono per tutte le zone, restano sempre fuori le Isole ma il dato non deve trarre in inganno poiché la crescita costante rimane comunque sempre lontana dalla media nazionale che pure è in calo.

Detrazioni

L'aliquota abitazione principale, oltre ad essere minore rispetto all'ordinaria, porta con sé un ulteriore "sgravio": la detrazione.

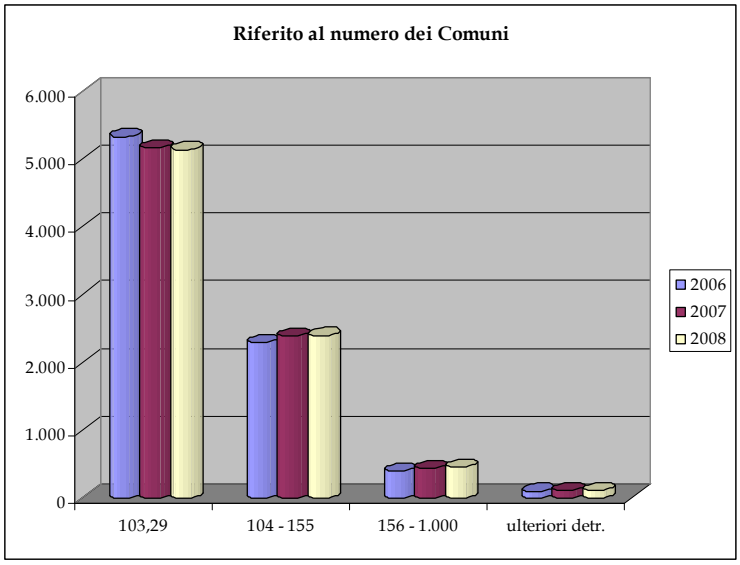
Nella tabella 11 una sintesi per numero di Comuni e relativo grafico 1.

Tabella 11 – detrazioni nell'ultimo triennio lato Comuni

Detrazione	n. Comuni		
	2006	2007	2008
103,29	5.324	5.166	5.133
104 - 155	2.284	2.392	2.397
156 - 1.000	391	433	459
ulteriori detr.	102	110	112
Totale nazionale	***8.101***	***8.101***	***8.101***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Grafico 1



Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Aumentano sia i Comuni che deliberano una detrazione maggiore di quella *ope legis* pari a 103,29 €, sia quelli che stabiliscono una diversificazione delle detrazioni in ragione delle caratteristiche dei proprietari legate a fasce di reddito, a componenti portatori di handicap, ecc…

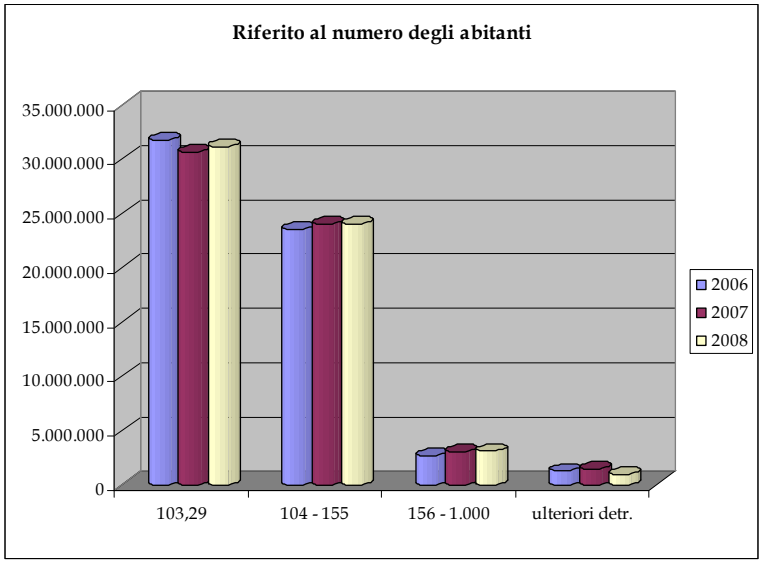
In tabella 12, e relativo grafico 2, c'è lo stesso dato ma lato popolazione.

Tabella 12 - detrazioni nell'ultimo triennio lato popolazione

Detrazione	n. abitanti		
	2006	2007	2008
103,29	31.756.614	30.671.541	31.110.348
104 - 155	23.477.233	24.026.285	23.990.965
156 - 1.000	2.639.843	3.040.108	3.079.055
ulteriori detr.	1.257.597	1.393.353	950.919
Totale nazionale	***59.131.287***	***59.131.287***	***59.131.287***

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Grafico 2



Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Analizzando il dato relativo alla popolazione, invece, sembra evidenziarsi un andamento diverso poiché i beneficiari della detrazione che va da 104 a 1.000 euro aumentano di un piccolo 1,3% mentre diminuiscono di circa il 32% quelli che usufruiscono di detrazioni diversificate.

Il fenomeno è legato alla "grandezza" dei Comuni: è vero che numericamente è aumentato il numero di Enti con detrazioni più favorevoli, ma il passaggio a detrazioni meno favorevoli è stato a carico di Comuni (in realtà solo 2) con una popolazione maggiore.

La spiegazione sta nel fatto che questi Comuni, pur deliberando prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 93, hanno immediatamente adattato la delibera alla normativa ormai vigente e questo ha variato sensibilmente i dati.

EFFETTI DELL'ABOLIZIONE DEL PAGAMENTO ICI PRIMA CASA SUI COMUNI

Stima ICI abitazione principale

Alla luce della nuova normativa, è sempre più importante quantificare esattamente il valore dell'ICI sull'abitazione principale. IFEL, sulla base di dati forniti dal Ministero dell'Interno, ha effettuato diverse elaborazioni.

Il Ministero dell'Interno ci ha fornito due tipologie di dati:

- Consuntivi 2006 per 7.837 Comuni per una copertura di popolazione pari a 57.148.665 abitanti (mancano i dati di 264 Comuni per 1.982.622 abitanti).
- Certificazioni di 8.058 Comuni per popolazione pari a 58.879.660 abitanti di cui al decreto del Ministero dell'Interno del 15 febbraio 2008.

L'elaborazione dei dati da consuntivi 2006 ha permesso di calcolare il peso del gettito dell'abitazione principale sul totale del gettito ICI. Per avere un quadro completo, abbiamo suddiviso i Comuni per fasce di abitanti.

La prima analisi è stata la valutazione dell'attendibilità dei dati e quindi la classificazione dei Comuni in: Comuni con valori congrui, Comuni con valori errati e Comuni non pervenuti.

Data l'elevata sensibilità dell'analisi, abbiamo proceduto con due diverse modalità di riflessione proprio per verificare la credibilità dei risultati:

1. **"LIVELLO DI CONGRUITÀ" AL 40%** - esclusione dai dati certi dei consuntivi 2006 dei Comuni la cui incidenza del gettito ICI abitazione principale sul totale dell'ICI è sotto al

40%. Abbiamo preso il dato certo di 5.908 Comuni (popolazione pari a 48.444.977 abitanti) e stimato il dato per i 1.929 Comuni con dato non congruo (popolazione pari a 8.703.688 abitanti) e per i 264 Comuni non pervenuti (popolazione pari a 1.982.622 abitanti). Dall'elaborazione tra dati certi e stima risulta che il gettito abitazione principale è pari a 3,177 mld di euro e quindi il peso del gettito ICI abitazione principale sul totale è del 26,5%.

2. **"LIVELLO DI CONGRUITÀ" AL 90%** - esclusione dal dato certo dei Comuni la cui incidenza del gettito ICI abitazione principale sul totale dell'ICI è sopra al 90%. Rispetto all'analisi precedente, nonostante i Comuni con dato certo siano circa 900 in più (differenza di popolazione pari a 3.800.545 abitanti), il peso del gettito ICI abitazione principale sul totale ICI risulta praticamente uguale essendo pari al 27% per un totale di ICI abitazione principale pari a 3,311 mld di euro. (Comuni congrui 6.793 con popolazione pari a 52.245.522 abitanti; Comuni non congrui 1.044 con popolazione pari a 4.903.143 abitanti e Comuni non pervenuti sempre 264).

Quindi nell'anno 2006 il gettito dell'ICI sulla prima casa ammonta almeno a 3,2 miliardi di euro.

L'analisi, invece, dei dati da decreto ministeriale del 15 febbraio 2008 dà un gettito pari a circa 3 miliardi di euro.

Tale differenza è dovuta diversa base imponibile considerata per la certificazione 2008 (inferiore al totale).

In tabella 13 le due elaborazioni

Tabella 13– Stima gettito ICI abitazione principale

FONTE	VALORE
Consuntivi 2006	3.200 mln di euro
Certificazione da D.M. 15 febbraio 2008	3.009 mln di euro

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Copertura finanziaria e primo rimborso a titolo di acconto

Veniamo ora all'analisi delle "stime statali"contenute nelle relazioni tecniche dei provvedimenti in questione:

a) Stima "Statale":
   - nella Relazione Tecnica alla Legge finanziaria 2008 si legge che il valore dell'abitazione principale è di 2.665 mln di euro
   - il decreto n. 93/2008 stima tale importo in 2.604 milioni di euro

b) Dalle elaborazioni di cui sopra si stima un gettito ICI abitazione principale pari a 3miliardi e 200 milioni di euro, corrispondente al 27% del gettito ICI totale.

Addirittura, nel decreto n. 93/2008, nonostante l'ampliamento della base imponibile e la possibile variazione delle aliquote, la copertura risulta minore di quella stimata nella Relazione tecnica alla Legge Finanziaria vigente.

Inoltre, sempre per sottolineare il non sufficiente stanziamento statale, si evidenzia che l'approvazione dell'emendamento che prevede l'inclusione all'esenzione ICI delle assimilate anche con delibera, e non solo con Regolamento, non è stato seguito da un "aggiornamento" della copertura.

Al proposito, tralasciando l'analisi delle delibere e consultando solo la banca dati IFEL dei Regolamenti comunali (unica a livello nazionale), si riporta la tabella 14 con un raggruppamento delle diverse tipologie di assimilazione, oltre quelle considerate tali per espressa previsione legislativa, analizzate considerando solo i Capoluoghi di provincia.

Tabella 14– Tipologie assimilazione

TIPOLOGIA ABITAZIONI ASSIMILATE ALL'ABITAZIONE PRINCIPALE	n. Capoluoghi
abitazione posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in Istituti di ricovero o sanitari, a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata	62
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale fino al primo grado a condizione che i medesimi abbiano stabilito ivi la loro residenza da almeno tre anni	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale fino al primo grado, a condizione che il beneficiario dell'uso gratuito abbia stabilito nell'abitazione la propria residenza anagrafica, e non abbia la disponibilità di altri alloggi nel Comune, salvo che gli stessi non siano dati in uso gratuito a parenti di 1° grado in linea retta	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale fino al primo grado purché il parente vi dimori abitualmente, e ciò sia comprovato da residenza anagrafica, oppure, in assenza, siano a lui intestate le utenze domestiche (Enel, acqua, T.I.A.), purché nell'ambito del territorio comunale non usufruisca per altra unità immobiliare delle agevolazioni prima casa e, in caso di contitolarità, l'immobile non sia già adibito ad abitazione principale da uno dei contitolari, che in tal caso è l'unico a godere del beneficio	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale entro il primo grado per le sole unità immobiliari censite in catasto con le categorie A2 e A3	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale entro il primo grado con esclusione delle unità immobiliari censite in catasto con le categorie A1-A6- A7 A8- A9- A10- A11	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta fino al primo grado i quali dopo aver contratto matrimonio hanno stabilito nella stessa la propria residenza	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale fino al secondo grado	17
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o collaterale fino al secondo grado a condizione che nella medesima il familiare abbia stabilito la propria residenza e il reddito totale del proprio nucleo familiare non sia superiore a lire 50 milioni, al lordo dell'IRPEF e l'unità immobiliare sia classificata o classificabile in una delle categorie A2, A3, A4, A5	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito a parenti in linea retta e/o	15

TIPOLOGIA ABITAZIONI ASSIMILATE ALL'ABITAZIONE PRINCIPALE	n. Capoluoghi
collaterale e/o affini specificando i diversi gradi	
unità immobiliare concessa in uso gratuito al coniuge purché uno dei due coniugi non sia residente nel Comune	1
unità immobiliare concessa in uso gratuito al coniuge legalmente separato al quale sia stata assegnata con l'atto di separazione o divorzio	5
unità immobiliare concessa in uso gratuito all'ex-coniuge al quale sia stata assegnata con l'atto di scioglimento del matrimonio	2
unità immobiliare concessa in uso gratuito ai familiari portatori di handicap in particolare stato di disagio economico sociale che la occupano quale loro abitazione principale e vi dimorino abitualmente. Per familiari si intendono il coniuge ed i parenti entro il primo e secondo grado	1
abitazione posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da portatori di handicap che, pur mantenendo la proprietà delle loro abitazioni, sono costretti, in presenza di barriere architettoniche nelle stesse, a trasferire la propria residenza in altri locali presi in affitto, per rendere più agevoli le proprie condizioni di vita; possono, inoltre, locare l'abitazione di loro proprietà	1
abitazione di un soggetto che deve risiedere in altro Comune per l'assistenza a familiari invalidi, parenti entro il 3° grado	1
abitazione locata con contratto a canone concordato (legge n. 431/98)	4
abitazione locata con contratto registrato a soggetto che la utilizza come abitazione principale	5
abitazione locata con contratto registrato a studenti o altro soggetto che la utilizzi per soddisfare le esigenze abitative degli studenti, per la frequenza della locale Università degli studi o dei locali Istituti di scuola media Superiore	1
immobili adibiti ad abitazione principale localizzati nel centro storico, classificati nelle categorie A3, A4, e A5, che risultino costituite da più di un'unità immobiliare accatastate separatamente, utilizzate congiuntamente come abitazione principale da un unico nucleo familiare, e che devono avere una consistenza catastale complessiva non superiore a n. 3 vani più servizi ovvero non superiore a 4,5 vani catastali	1
abitazioni possedute dai soggetti che la legge obbliga a risiedere in altro Comune per ragioni di servizio, qualora risultino occupate, quale abitazione principale, dai familiari del possessore	10
due o più unità immobiliari contigue, occupate ad uso abitazione dal contribuente e dai suoi familiari, a condizione che venga comprovato che è stata presentata all'Ufficio Tecnico Erariale regolare richiesta di variazione ai fini dell'unificazione catastale delle unità medesime	15
abitazione principale del soggetto passivo, costituita da più unità immobiliari di modesta consistenza catastale, collocate su più piani ai quali siano dislocati i servizi dell'abitazione stessa	1
abitazioni dei custodi, così come definite dal Contratto Nazionale di Lavoro per la Categoria e richiamate dall'art. 659 del codice di procedura civile	2
unità immobiliare adibita ad abitazione, acquistata da persona fisica, per il cui acquisto sono state concesse le agevolazioni "prima casa", qualora non venga locata. SENZA DETRAZIONE	1

TIPOLOGIA ABITAZIONI ASSIMILATE ALL'ABITAZIONE PRINCIPALE	n. Capoluoghi
immobili posti sul confine comunale, accatastati in parte nel territorio del Comune ed in parte nel Comune confinante, che costituiscono porzione di abitazione principale di soggetto passivo residente nell'altro Comune. SENZA DETRAZIONE	1
immobili adibiti ad abitazione principale accorpati funzionalmente, per i quali non è possibile né giuridicamente né catastalmente procedere alla fusione in un'unica unità immobiliare. Detrazione prevista solo all'unità immobiliare accorpata funzionalmente di maggior valore catastale	1
unità immobiliari acquistate al fine di essere destinate dal soggetto passivo a propria abitazione principale, per un periodo massimo di 12 mesi, ancorché questi non vi risieda anagraficamente	1
unità immobiliare e relative pertinenze costituenti l'unica proprietà immobiliare, del quale il proprietario non può entrare in possesso, pur avendo intimato lo sfratto all'occupante per necessità propria o di un familiare, in quanto la competente Commissione Prefettizia ha concesso più di tre accessi per motivi di ordine pubblico	1
abitazione posseduta a titolo di proprietà, per la quale il titolare dimostri di essere in possesso di titolo esecutivo di sfratto per necessità personale o di parenti in linea retta o collaterale fino al terzo grado ed affini fino al secondo grado, con effetto dall'anno successivo a quello in cui si è verificata la condizione	1
alloggi privati che vengono messi a disposizione del Comune per la locazione a nuclei familiari residenti soggetti a procedure esecutive di sfratto	1

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

La tabella vuole mettere in evidenza quanto sia aleatoria una qualsiasi previsione di minor gettito ICI abitazione principale comprendendo anche tutte le assimilate "per estensione interpretativa dei Comuni". Facciamo presente che le due categorie non previste dalla normativa sono le concessioni a uso gratuito a diversi da parenti o collaterali e le locate e che, nonostante questo, sono tantissimi gli intrecci possibili. Una soluzione potrebbe essere o l'aumento dello stanziamento per avvicinarlo ai dati ufficiali disponibili, oppure aprire la possibilità di rivedere l'entità dei fondi destinati a questo fine attraverso la certificazione da parte dei Comuni del mancato gettito del tributo.

Alla luce del rimborso, si fa comunque presente che, in data 12 giugno, in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stato

raggiunto un accordo tra ANCI e Ministeri competenti - sostenuto anche dall'approvazione di un emendamento all'art. 1 comma 4 – che prevede un rimborso ai Comuni, a titolo di primo acconto, pari al 50% dell'importo indicato nel decreto del 15 febbraio 2008 di cui abbiamo già parlato, erogato a partire dalla fine del mese di giugno 2008. L'importo totale da trasferire è pari a 1,5 miliardi di euro.

Nonostante questa sia sembrata la formula migliore per avere come riferimento un dato veritiero e verificabile ma soprattutto per impedire ai Comuni il massivo ricorso alle anticipazioni di cassa con i notevoli costi straordinari (nel senso di non previsti) che ciò comporterebbe, si fa presente che prendendo come riferimento la "Manovra Prodi", e dunque la situazione al 30 settembre 2007, la certificazione di cui al D.M. 28 febbraio, proprio perché studiata in relazione alla ormai ex "ulteriore detrazione", presenta notevoli limiti:

- la base imponibile non include le assimilazioni
- le aliquote e le detrazioni sono ferme appunto al 30 settembre 2007
- non si tiene conto della politica impositiva comunale per l'anno 2008.

Inoltre, nonostante l'approvazione dell'emendamento che introduce un termine per l'emanazione del decreto del Ministero dell'Interno che recepisca le indicazioni della Conferenza in merito ai criteri di riparto delle somme, si introducono nuovi criteri per il riparto del fondo compensativo: il rimborso deve basarsi su *principi che tengano conto dell'efficienza nella riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità interno, per l'esercizio*

2007, e della tutela dei piccoli Comuni. Questa modifica apre una nuova interpretazione in merito al trasferimento che da compensativo diventa contributo, a prescindere dagli equilibri di bilancio già deliberati.

A ciò si aggiunga che il provvedimento non prevede una espressa dinamicità del fondo compensativo per il mancato gettito ICI per gli anni successivi al 2008: è opportuno ricordare che negli anni il gettito è cresciuto a una media di circa il 4% l'anno. In tabella 15 il riepilogo del gettito ICI.

Tabella 15 - Storia gettito ICI

Anno	GETTITO in mln euro	Variaz. % su anno prec.
1993	6.985	
1994	7.272	4,11%
1995	7.450	2,45%
1996	7.945	6,64%
1997	8.618	8,47%
1998	8.800	2,11%
1999	9.159	4,08%
2000	9.354	2,13%
2001	9.697	3,67%
2002	10.625	9,57%
2003	11.035	3,86%
2004	11.552	4,69%
2005	11.736	1,59%
2006	12.024	2,45%
2007	12.085	0,51%

da Conto economico ISTAT

Inoltre, con l'approvazione dell'emendamento che prevede anche l'assimilazione contenuta in delibera (e non solo in Regolamento), viene ulteriormente esteso il concetto di prima casa a vantaggio dei contribuenti, ma la quantificazione della caduta di gettito ICI per i Comuni è ancora più incerta, in quanto i dati disponibili non contengono tutte queste informazioni. Si rende ancora più importante l'introduzione di una certificazione per

quantificare gli effetti delle disposizioni in questione al fine di evitare ulteriori perdite per le finanze comunali.

ABOLIZIONE ICI PRIMA CASA: LE QUESTIONI CHE SI APRONO

a cura del Prof. Franco Osculati

ordinario di Scienza delle finanze - Università Pavia

Il decreto legge n. 93 ha escluso con effetto immediato l'applicazione dell'ICI sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del contribuente. L'innovazione produce nella manovra fiscale locale conseguenze più estese di quelle direttamente derivabili dalla perdita di gettito. La tassazione immobiliare in Italia come negli altri Paesi si pone come un tema complesso anzitutto perché la casa è un investimento ma anche un consumo. E si tratta di un tipo di investimenti e di consumi generalmente ritenuto meritevole di supporto in vista di valori di fondo come la coesione sociale e la tutela dell'identità culturale. Ma la scelta degli strumenti più appropriati non sempre è scontata, perché, tanto per cominciare, in materia di imposte bisogna tenere nel dovuto conto gli effetti di traslazione. Tuttavia i diversi e complicati problemi cui può dar luogo, la tassazione immobiliare è tra gli strumenti più adatti all'azione dei governi locali.

Concentrando l'attenzione sulla finanza comunale, la scomparsa dell'ICI sull'immobile abitato dal proprietario in un'ottica di medio periodo dà luogo a varie questioni, tra le quali: a) come rimpiazzare non solo nell'immediato ma stabilmente tale fonte di entrata per i Comuni; ovvero, b) come procedere verso un assetto più equilibrato e stabile della tassazione nel comparto abitativo ed immobiliare.

Prima di passare ad una loro breve trattazione giova però riprendere alcuni dati sulla condizione abitativa oggi in Italia.

Mercato della prima casa e mercato degli affitti

Il senso di ogni accorgimento fiscale che determini una differenza di trattamento tra affitto e prima casa va valutato in relazione ad una serie di fattori che va dalla diffusione dei due tipi di godimento dell'abitazione ai redditi familiari e ad altro ancora. L'ultimo *Rapporto annuale* dell'ISTAT fornisce in merito dati interessanti che riprendiamo in parte nelle tabelle 16 e 17.

Tabella 16- Titolo di godimento dell'abitazione per tipo di Comune e quinti di reddito familiare equivalente. Valori percentuali – anno 2006

Tipi di Comune	Affitto	Proprietà, usufrutto, uso gratuito
Centro area metropolitana	27,5	72,5
Periferia area metropolitana	20,0	80,0
Fino a 10.000 abitanti	10,9	89,1
Da 10.001 a 50.000 abitanti	17,0	83,0
Più di 50.000 abitanti	23,1	76,9
Quinti di reddito familiare equivalente		
Primo	36,2	63,8
Secondo	23,0	77,0
Terzo	14,6	85,4
Quarto	10,3	89,7
Quinto	7,2	92,8
Totale	**18,2**	**81,8**

ISTAT 2008 - Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007, p. 242

Come si nota, più di otto famiglie su dieci vivono in abitazioni di proprietà, in usufrutto o in uso gratuito. In Europa soltanto Irlanda e Spagna hanno una percentuale di popolazione in abitazioni di proprietà simile o leggermente superiore a quella italiana. In Europa, ma anche altrove, la prima casa è generalmente privilegiata nel trattamento fiscale, ma talora con effetti paradossali. Sembra essere il caso del Paese iberico nel quale, in anni recenti, l'intreccio tra vantaggi fiscali connessi ai mutui e livello modesto dei tassi d'interesse potrebbe aver determi-

nato un incremento più che significativo dei prezzi degli immobili[1].

L'affitto, benché fortemente minoritario a livello complessivo, in Italia risulta maggiormente presente nelle Aree metropolitane e nei Comuni di maggiori dimensioni (tabella 16). Dato che in questi si concentra probabilmente la parte più mobile degli attivi e dato che la mobilità sembra essere una caratteristica precipua del moderno mercato del lavoro, si dovrebbe ritenere imprescindibile ai fini dello sviluppo la formazione di un fluido settore locativo più ampio dell'esistente.

Tabella 17- Spesa media mensile per l'abitazione, reddito medio mensile (al netto dei fitti figurativi) e rapporto spesa su reddito per titolo di godimento e quinto di reddito equivalente. Anno 2006

Titolo di godimento dell'abitazione	Spesa media mensile euro	Redditi medi mensili euro	Rapporto spesa su redditi in %
Affitto	503	1.832	27,5
Proprietà	273	2.418	11,3
Proprietà senza mutuo	236	2.326	10,1
Proprietà con mutuo	469	2.907	16,1
Quinti di reddito familiare equivalente			
Primo	285	917	31.1
Secondo	294	1.517	19,4
Terzo	303	2.038	14,9
Quarto	319	2.642	12,1
Quinto	376	4.442	8,5
Totale	**315**	**2.311**	**13,6**

ISTAT 2008 - Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007, p. 243

Quanto agli aspetti distributivi, nelle tabelle 16 e 17 risaltano la diversa percentuale del titolo di godimento dell'abitazione tra quinti di reddito e la marcata regressività delle spese per abitazione: nel primo quinto oltre il 31% e nell'ultimo meno del 9%. In media le famiglie in affitto spendevano, nel 2006, 503

[1] Cfr. OECD, 2005, *Economic Survey of Spain in 2005: Stabilising the Housing Market*, www.oecd.org/eco/surveys/spain.

euro mensili e le famiglie proprietarie 273. Tra queste, quelle gravate da mutuo (il 13% del totale) spendevano mediamente 470 euro (il 16,1% del reddito mensile medio)[2].

L'ICI cancellata

Alla ricerca di un finanziamento equivalente

Secondo i più recenti dati ufficiali ISTAT relativi al Conto economico 2007, l'ICI ha offerto alla totalità dei Comuni un gettito pari a 12,1 miliardi di euro, circa un quinto delle loro entrate correnti. Senza interventi normativi da parte dello Stato, quale sarebbe stato il gettito relativo al 2008?

Impossibile rispondere con precisione. Tuttavia, l'IFEL dispone di dati che segnalano per il 2006 sull'anno precedente un incremento superiore al 4% per il gettito derivante dalle abitazioni di ogni tipo. Sarebbe però arbitrario attribuire un tasso simile agli anni successivi perché: a) l'aliquota media ponderata sulla prima casa passa dal 5,11‰ del 2005 al 5,04‰ del 2007; b) la *Relazione generale* segnala per il complesso degli Enti locali (Province e Comuni) gettiti tributari stagnanti nel 2007 sul 2006[3]. Considerato tutto il disponibile al momento, non appare azzardato considerare un'ipotesi di gettito totale più

---

[2] Tra le spese sono conteggiati gli interessi passivi e non la quota per la restituzione del capitale (che non è una spesa corrente ma un incremento del risparmio familiare). Cfr. ISTAT, 2008, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007*, Roma, p. 247.

[3] Cfr. *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2007*, volume II, p. 352.

vicina ai 13 che ai 12 miliardi di euro per il 2008, di cui circa un 24-25% derivato dalla prima casa.

Da quanto si sarebbe potuto ricavare, a normativa nazionale immutata, bisogna sottrarre l'effetto della Legge finanziaria per il 2008 che ha inserito l'ampliamento della deduzione in misura pari all'1,33‰ fino ad un massimo di 200 euro. La Manovra finanziaria per il 2008 inglobava una connessa perdita di gettito di 800 milioni. Il decreto legge n. 93/2008 quantifica l'ulteriore calo di gettito connesso con l'abolizione totale dell'ICI prima casa in 1,7 miliardi. Secondo stime prudenti, ricavate dai Certificati di conto consuntivo dei Comuni relativi al 2006, tali importi sono sottostimati tra 0,6 e 1,2 miliardi di euro[4].

In sostanza, la cancellazione della prima casa dall'imponibile ICI comporta di ridimensionare il gettito del principale tributo comunale di circa un quarto, un dato di per sé esaustivo. Non si può trascurare, inoltre, che questo è un dato medio, derivante quindi da Comuni che traggono dalle abitazioni in proprietà una quota di gettito superiore a tale valore, e altri (e tra questi soprattutto i Comuni turistici) che, invece, ricavano gettito ICI in forte prevalenza da appartamenti, case e ville tenuti a disposizione dai proprietari, oltre che dai cespiti patrimoniali diversi dalle abitazioni. A fronte dell'improvvisa scomparsa dell'ICI prima casa, quindi, per la gran parte dei Comuni non si poteva intervenire, come si è di fatto deciso, che con un tra-

[4] Cfr. B. Caprettini e C. Pollastri, 2008, *L'ICI s'è rotta. Ma chi (e quanto) paga?,* www.cer-online.it.

sferimento sostitutivo. Il trasferimento presenta però due punti deboli:

- sul piano sistemico: i trasferimenti non perequativi non sono previsti dalla Costituzione vigente (art. 119). Sul piano dell'autonomia e responsabilità dei governi locali i trasferimenti ordinari sono un arretramento rispetto ad un tributo proprio e un arretramento ancora più marcato nel caso di un tributo come l'ICI prima casa che realizza una necessaria coincidenza tra la figura del contribuente, dell'utente di servizi comunali e di elettore locale;
- un finanziamento pur correttamente valutato Comune per Comune pari al gettito prima casa 2007 pone comunque il problema dinamico, ovvero il problema della sua progressione nel tempo.

Questo secondo ostacolo, apparentemente, potrebbe essere superato considerando il gettito ICI prima casa come una sorta di bonus che il fisco statale assegna a tutti i contribuenti (capienti o incapienti a fini IRPEF). In quest'ottica, avrebbe senso che i Comuni continuino la loro attività di accertamento sull'intero imponibile ICI, anche mediante gestione o cogestione del Catasto. Si determinerebbe però un (forse) inedito meccanismo nel quale un livello di Governo, quello comunale, accerta autonomamente l'importo di una spesa di un altro livello di Governo, quello statale. Nella teoria del federalismo fiscale non sarebbe facile rintracciare giustificazioni per un congegno di questo tipo.

Prima casa e altre abitazioni

In astratto (prima di giugno), nella minoranza di Comuni con scarsa o scarsissima incidenza di ICI prima casa si sarebbe potuto imporre di compensare il venir meno del relativo gettito con un ritocco verso l'alto dell'aliquota incidente sugli altri immobili e in particolare sulle case tenute a disposizione. Tuttavia, a parte l'ulteriore mortificazione dell'autonomia locale che una norma di questo tipo avrebbe comportato, non va dimenticato che un immobile tenuto a disposizione può rappresentare cose diverse. Può trattarsi, da un lato, di un appartamento (o una villa) usato per le vacanze di una famiglia benestante e, d'altro lato, di un alloggio non ancora affittato nell'impossibilità di affrontare lavori di ristrutturazione o in attesa, per esempio, del matrimonio di un figlio. La penalizzazione sempre e comunque dell'immobile tenuto a disposizione non si giustifica, anche a non voler considerare che a parità di condizioni un appartamento vuoto è indice di un minor fabbisogno di servizi locali rispetto ad un appartamento abitato. Nondimeno nel 2009, e successivamente, si assisterà ad un aumento dell'aliquota dell'ICI residua, e quindi anche sulle case tenute a disposizione, se i trasferimenti compensativi soffriranno delle sottostime prima ricordate e se non sarà effettivamente ampliato lo strumentario fiscale a disposizione dei Comuni, anche come effetto dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e dell'introduzione dei tributi propri autonomi ivi previsti.

In quest'ottica, un caso particolare è rappresentato dai Comuni a vocazione turistica, dove il venir meno dell'ICI prima casa

può essere utilmente e razionalmente compensato non tanto dall'ampliamento dell'aliquota sulle seconde case, quanto dall'introduzione dell'imposta di soggiorno. Essa, abolita dallo Stato nel 1989, è stata reintrodotta a partire dal 2008 dalla Regione Sardegna in forza di poteri legislativi tributari, previsti dal suo Statuto di autonomia, non dissimili da quelli che il Titolo V della Costituzione assegna alle Regioni a Statuto ordinario (le quali invece non possono esercitare analogo potere perché la legge sui principi fondamentali dell'ordinamento tributario – l'attuazione dell'art. 119 – non è stata ancora emanata). Il tributo comunale istituito dalla Sardegna (approvato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 102/2008) si applica non solo sugli alberghi ma anche sulle case per le vacanze e ha funzioni di imposta di scopo (legge regionale 2/2007, art. 5).

Gli immobili ad uso abitativo o sono abitati dal proprietario o sono tenuti a sua disposizione o, infine, sono locati. In questo terzo caso, normalmente viene applicata un'aliquota maggiorata rispetto a quella relativa all'abitazione principale. Al momento non si parla di modifiche all'ICI sugli immobili offerti in locazione, ma è facile prevedere che una volta che sia eliminata l'ICI prima casa si porrà il problema di coloro che abitano in affitto. È una minoranza di italiani (il 18%, cfr. tab. 16) che sopporta, dato un processo di traslazione che la dottrina economica ritiene normale, il grosso di un carico tributario, formalmente a carico del proprietario, costituito da ICI, IRPEF e imposta di registro (sui contratti di locazione, anche per la parte giuridicamente a carico del proprietario). Un modo approssimativo per apprezzare lo squilibrio del regime fiscale di abitazione in proprietà e abitazione in affitto è considerare che le

rate dei mutui, per tipologie abitative adatte a ceti medi e impiegatizi, in questo periodo equivalgono agli importi degli affitti attualmente applicati per alloggi comparabili. Il mutuatario gode però di un alleggerimento significativo in sede IRPEF in ragione degli interessi passivi pagati, nonché, allo stesso modo degli altri proprietari di prima casa, dell'esclusione (senza tetti) dall'imponibile dei fitti imputati. Evidentemente, escludere gli interessi (mediante detrazione al 19% fino a 4.000 euro) e sottoporre a tassazione IRPEF la pigione (salvo le eccezioni previste da tempo per i contratti convenzionali e dall'ultima finanziaria per i contribuenti al di sotto di determinate soglie reddituali) pagata dagli inquilini determina una discutibile agevolazione al consumo dei servizi abitativi offerti dalla prima casa.

Una misura adatta a ridurre lo sfavore fiscale a danno delle case in affitto è l'abolizione dell'ICI relativa. Se attuata, ne deriverebbe una perdita di gettito ulteriore (che al momento non sappiamo quantificare con precisione, ma che comunque è compresa nei 6,5 miliardi di gettito 2005 relativo ad abitazioni non prima casa) che al solito non si distribuirebbe uniformemente. Nel comparto abitativo l'ICI si ridurrebbe ad un'imposta speciale sugli immobili tenuti a disposizione che, come abbiamo visto, non sempre risultano meritevoli di penalità differenziali.

Verso un riequilibrio del trattamento fiscale tra proprietari e inquilini, un effetto positivo potrebbe essere ottenuto, salvaguardando l'ICI sugli immobili dati in affitto, ampliando e rendendo sistematiche, a fini IRPEF degli inquilini, le dedu-

zioni o le detrazioni dell'affitto. Questa soluzione, però, può trovare qualche ostacolo nel trattamento degli incapienti[5], ed inoltre non si può totalmente escludere che in determinate condizioni di mercato il vantaggio fiscale per gli inquilini possa essere neutralizzato da un aumento del livello di mercato degli affitti.

Una prima conclusione cui possiamo pervenire è che anche nel medio periodo l'eventuale totale scomparsa dell'ICI prima casa non può essere riassorbita dall'ICI gravante sul resto del comparto abitativo. Rimarrebbe il resto dell'imponibile costituito da immobili non residenziali e da terreni, vale a dire in particolare dai fabbricati strumentali. Contro l'ipotesi di recuperare su questo comparto quanto si perde sull'abitazione possono valere due osservazioni:

- incidere sul settore produttivo e non sui residenti amplia il fenomeno dell'"esportazione dell'imposta", fenomeno in contraddizione con i dettami del federalismo fiscale che si determina quando una giurisdizione locale non è frenata dall'approvare aggravi di imposte pagate di fatto dai cittadini ed elettori di altre giurisdizioni;

- incidere sul settore produttivo, anche al netto di fenomeni di traslazione, non appare particolarmente in linea con le esigen-

[5] Per la verità, la Legge finanziaria per il 2008 affronta per la prima volta questo tema. Infatti nell'assegnare una detrazione IRPEF di 150 euro agli inquilini con reddito al di sotto di circa 30.000 euro e di 300 euro per quelli al di sotto di circa 15.000 euro, prevede che in caso di incapienza tali somme siano assegnate secondo le modalità da stabilirsi con apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze: art. 1, comma 9, legge 244/2007.

ze di fondo del sistema Italia, che manifesta perduranti difficoltà di sviluppo dovute a debolezze competitive. Infatti, secondo una regola di larga massima, la tassazione dei consumi (compresi i consumi abitativi) e la tassazione patrimoniale riferita alle persone fisiche sono preferibili alla tassazione dell'attività produttiva.

Per quanto riguarda i terreni non agricoli, si veda il successivo paragrafo.

L'altra tassazione immobiliare

L'intera tassazione immobiliare offre un gettito che al 2008 si sarebbe aggirato attorno ai 30 miliardi: circa il 7% delle entrate tributarie totali della Pubblica Amministrazione (poco meno di 2/3 incassato dallo Stato e poco più di 1/3 dai Comuni tramite ICI) [6]. Di tale importo, il 35-36% è rappresentato dall'ICI nella versione precedente i provvedimenti di abolizione del prelievo relativo alla prima casa; il 38-40% da IVA sulla cessione di beni immobili e da imposte di registro, catastali e ipotecarie. Il resto dalla tassazione dei redditi immobiliari viene operata in sede IRPEF e IRES.

A questo quadro convenzionale sfugge però l'entrata comunale costituita dai "Proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche". L'esclusione è motivata dalla natura di queste entrate che vengono conteggiate tra le voci in conto capitale,

[6] Sull'intera tassazione immobiliare non sono disponibili dati relativi ad anni recenti. La fonte più informata e aggiornata, al momento è G. Guerrieri, 2007, *La tassazione immobiliare: criteri e potenzialità per i Comuni*, in ISAE, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, pp. 163 – 177, dalla quale traggo le percentuali sopra riportate.

ma che, per una norma confermata anche dall'ultima finanziaria, in misura di ¾ (50% spese correnti e 25% manutenzione ordinaria) possono essere utilizzate per finanziare spese di altra natura.

La perdita di gettito da ICI prima casa dunque si avvicina al 10% dell'intera tassazione immobiliare e dopo tutto non sembrerebbe proibitivo rintracciare all'interno di questo aggregato un adeguato rimpiazzo. Tuttavia: a) la tassazione immobiliare complessiva comprende l'ICI e, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, non si manifestano grandi opportunità per recuperare nell'ICI residua quanto si perde esentando la prima casa. Anzi; b) tolta l'ICI, gli altri prelievi sono erariali e, quindi, si impone una loro trasformazione, quanto meno, in compartecipazioni totali o parziali a beneficio dei Comuni; c) in una prospettiva di riforma delle imposte erariali e locali non deve essere trascurato il tema degli oneri di urbanizzazione, anche perché da questi, come vedremo subito al prossimo paragrafo, ci dovremmo attendere un ulteriore calo di gettito.

La tassazione della terra e gli oneri di urbanizzazione

In altri paesi, a fronte di una riduzione dell'imposizione patrimoniale sulla casa si è prospettata l'ipotesi di introdurre o accentuare l'imposizione sui terreni. Per la Svezia, per esempio, si è ipotizzato di introdurre un'imposta sul valore delle aree edificabili. Lo strumento, comunque giudicato dall'OECD meno apprezzabile del tributo sulla casa, avrebbe lo scopo collaterale di indurre le Amministrazioni locali ad aumentare le

superfici edificabili in modo da agevolare la nuova offerta abitativa[7]. In Finlandia, dal 2001, è stata introdotta per i Comuni la facoltà di maggiorare, oltre l'1% dell'aliquota ordinaria e fino al 3%, il prelievo sul valore capitale delle aree dichiarate edificabili ma non ancora sfruttate. Dopo alcuni anni, il numero di Comuni che hanno fatto ricorso a tale forma impositiva è inferiore al 30% e il relativo gettito risulta di proporzioni minuscole. Sembra, inoltre, che si sia verificata, come auspicato, una certa accelerazione dei tempi di edificazione ma anche, come conseguenza inattesa e dannosa, una tendenza alla dispersione abitativa[8].

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

---

[7] Cfr. OECD, 2007, *Economic Survey of Sweden 2007: Fiscal Issues Related to the Housing Market*,

www.oecd.org/eco/sueveys/sweden.

[8] Cfr. T.Lyytikäinen, 2007, *The Effect of Three-rate Property Taxation on Housing Construction*, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

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

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

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

Infine, non sarebbe ozioso valutare un'eventuale tassazione differenziata e più severa per le aree dismesse. In alcune città sembra di assistere al paradosso di un'estesa e veloce edificazione di periferie sottratte al verde e all'agricoltura accompagnata dal rinvio *sine die* del recupero delle aree centrali, abbandonate, a volta da decenni, dalle attività industriali. Fenomeni di spreco e disfunzioni urbanistiche siffatti dovrebbero essere presi in considerazione dal legislatore tributario regionale, nell'ambito dei poteri conferiti dal Titolo V della Costituzione, che potrebbe provvedere con uno specifico tributo proprio autonomo.

L'imposizione sui redditi immobiliari

Dalle elaborazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze condotte sulle dichiarazioni delle persone fisiche per il 2005, risulta un reddito da fabbricati attorno ai 31 miliardi. Tolte le deduzioni per la prima casa, e considerando un'aliquota media del 25%, l'IRPEF sul patrimonio abitativo dovrebbe offrire un gettito di circa 6 miliardi[9]. In questo settore può forse trovarsi una via d'uscita al calo di gettito ICI. Operando sui redditi invece che sui patrimoni, però, non si risolvono tutti i problemi di equilibrio tra le varie componenti immobiliari.

Il Disegno di Legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia (ora disponibile Atti Senato n. 316) prevede di espungere dall'IRPEF (da trasformarsi a sua volta in un'imposta più regionale che erariale) i redditi immobiliari e di istituire "un'imposta locale sui redditi fondiari ad aliquota proporzionale" (art. 2, comma 2 lett. h). Al nuovo tributo, la relazione tecnica al Disegno di Legge assegna un gettito di 10 miliardi: un importo troppo elevato per non essere inteso come sostitutivo dell'intera ICI.

Difficoltà di gettito a parte, il passaggio da un'imposta immobiliare patrimoniale come l'ICI ad un'imposta sul reddito immobiliare non sarebbe drammatico dato che i valori presi di mira dall'ICI sono la capitalizzazione di una rendita media o normale, elaborata secondo il metodo catastale. Rimarrebbero

[9] Per lo stesso anno, Guerrieri stima 7 miliardi ma includendo anche l'IRES; cfr, *op. cit.*, p .167.

però intatte le questioni su quanto di meno tassare le prime case rispetto agli altri immobili. Questi interrogativi, inoltre, non scomparirebbero e forse si aggraverebbero se con l'imposta locale sui redditi fondiari si intendesse colpire non le rendite catastali ma i redditi effettivi.

Peraltro, tempo addietro, anche in relazione all'ipotesi di tassazione ad aliquota unica delle attività finanziarie è emersa la proposta di scorporare i redditi immobiliari dalle altre voci sensibili a fini IRPEF rinunciando alla relativa progressività. Si tratterebbe di un prelievo sul reddito effettivo costituito dagli affitti da colpire con un'aliquota, come per le attività finanziarie, del 20%. Rispetto all'attuale gettito IRPEF, si determinerebbe un calo che stime della Confedilizia[10] indicano in circa 2 miliardi. Dai 6 prima ricordati si passerebbe a circa 4. Dato che l'aliquota proporzionale unica nazionale rende possibile il passaggio del tributo alla sfera locale, le casse comunali troverebbero nell'imposta sugli affitti un'adeguata compensazione alla perdita di gettito da ICI prima casa.

Se a livello di finanza comunale complessiva (non a livello dell'intera finanza pubblica) quel che si perde con ICI prima casa può essere grosso modo recuperato con l'imposta sugli affitti, nell'ambito di singoli Comuni il passaggio dall'uno all'altro tributo può comportare forti cambiamenti. Evidentemente, un Comune di sole prime case patirà una caduta drastica di autonomia tributaria. Se fosse possibile stabilire che i

[10] Cfr. D. Pesole, *Affitti, verso la tassa al 20%*, in "Il Sole 24 Ore", 14 giugno 2008.

fenomeni di questo tipo si concentrerebbero nei Comuni al di sotto di una certa soglia dimensionale, sarebbe consigliabile collegare l'istituzione del nuovo tributo sugli affitti al tema dell'adeguatezza o più esplicitamente dell'inadeguatezza dimensionale di una parte importante dell'Amministrazione locale, quella che dovrebbe essere incentivata a costituire Unioni comunali. L'imposta sugli affitti, quindi, potrebbe essere assegnata soltanto ai Comuni e alle Unioni al di sopra di una certa soglia demografica. Questo accorgimento appare tanto più opportuno se si considera che tale prelievo potrà essere conformato non come una semplice compartecipazione totalitaria ma come un tributo proprio (derivato, cioè istituito dallo Stato, non dalle Regioni) dotato di una certa facoltà di aliquota (per esempio, due punti in più o in meno rispetto all'aliquota standard del 20%).

Il limite dimensionale potrebbe coincidere con quello da definirsi in caso di passaggio alla finanza locale dell'imposta di registro sugli immobili. Anche questa può essere attribuita ai Comuni (senza possibilità di variare l'aliquota) ma soltanto al di sopra di una certa soglia.

Imposta su/per i servizi reali

Disponendo dell'ICI residua e dotata di un tributo sugli affitti, la politica tributaria dei Comuni riguardante gli immobili si concentrerebbe su tutto ciò che non è abitato dal proprietario. Come già accennato, l'elemento della responsabilità nel governo locale ne risulterebbe indebolito. Un parziale rimedio emerge dal panorama internazionale laddove si tende a fondare il prelievo locale non su redditi e valori patrimoniali ma addi-

rittura sulla conformazione fisica degli edifici. Meccanismi simili all'applicazione per metro quadrato della nostra TARSU non sono affatto sconosciuti ad altri contesti. In quest'ottica, si tratterebbe di individuare un certo numero di servizi reali (oltre al ciclo dei rifiuti) il cui godimento è approssimativamente misurato da qualche indice fisico e il cui costo va fatto ricadere sul beneficiario, sia esso inquilino o proprietario.

Il caso di più immediata comprensione dovrebbe essere rappresentato dalle spese per la manutenzione di strade e marciapiedi e dall'illuminazione. Questi oneri potrebbero essere ripartiti in ragione della metratura lineare degli edifici, ma all'interno dei singoli edifici la spesa dovrebbe essere suddivisa probabilmente ancora con parametri fisici e, quindi, il già più che collaudato sistema del metro quadro potrebbe tornare utile. Si tratterebbe di formulare, dove ancora sopravvive, una super TARSU aumentando, al di fuori del ciclo dei rifiuti, il novero dei servizi da finanziare per suo mezzo. Tra questi, comunque, non dovrebbe essere compreso il servizio di fognatura e depurazione perché, per questo, è già prevista la totale copertura parametrando al consumo di acqua.

È chiaro che tributi di questo tipo hanno il pregio della trasparenza e della neutralità. Sono però altrettanto evidenti i risvolti regressivi, che, tuttavia, potrebbero essere affrontati in sede di tassazione erariale e in sede di programmi statali (reddito minimo, imposta negativa e simili) a vantaggio degli incapienti. Grosso modo, a fronte di una tassazione comunale fortemente ancorata agli aspetti fisici dei cespiti, si dovrebbe proporre un bonus o un abbattimento iniziale generalizzato a spese dello

Stato per consentire di sostenere un livello accettabile di servizi locali su tutto il territorio nazionale.

Perequazione

Anche perché ancora funzionale alla tutela della spesa storica, il sistema di perequazione in atto presenta notevoli limiti. Esso dovrebbe essere corretto indipendentemente da qualunque variazione apportata al sistema delle entrate autonome. Una revisione sarebbe ancor più auspicabile se nel medio periodo ci si avviasse a sostituire l'ICI prima casa con un'imposta sugli affitti. Dato che l'imponibile del primo tributo sul territorio nazionale è più uniformemente distribuito del secondo, non solo dovrebbe variare la quantificazione del trasferimento perequativo per ogni singolo Comune ma dovrebbe anche aumentare l'importo complessivo del fondo perequativo.

Unitamente alla base dell'addizionale IRPEF, l'imponibile ICI nella conformazione pre 2008 sarebbe stato il più importante punto di riferimento per organizzare un sistema perequativo secondo la capacità contributiva (ad aliquota standard), come richiesto dalla Costituzione (art. 119, comma 3). Eliminando la prima casa, la significatività del tributo in rapporto alla perequazione si complica, non solo per la riduzione del gettito e per la sua sostituzione con un gettito meno uniformemente distribuito, ma anche perché si può temere che nel tempo si riduca l'interesse del Comune a seguire l'evoluzione del proprio patrimonio abitativo, segnalando alle autorità che quantificano la perequazione il passaggio dell'uso di un immobile da prima casa ad altro.

Anche al netto delle complicazioni addotte dall'abolizione dell'ICI prima casa, è dubbio che sia soddisfacente una perequazione limitata a correggere la distribuzione di entrate tributarie proprie come ICI, addizionale IRPEF ed energia elettrica. Il Disegno di Legge in Atti Senato n. 3.100 della scorsa legislatura per Comuni e Province, non per le Regioni, proponeva di perequare in base al valore standardizzato del gettito non solo dei tributi ma anche "delle entrate propri di applicazione generale" (art. 15, comma 4, lettera *a*), ovvero delle "entrate per tariffe e proventi dei servizi comunali/provinciali, opportunamente standardizzati" (comma 6). Inoltre, come abbiamo accennato nelle pagine precedenti, il superamento dell'ICI prima casa può essere l'occasione per istituire tributi propri autonomi, come previsto dal Titolo V della Costituzione in una delle sue parti più caratteristiche ed innovative. Infatti, i tributi propri autonomi vanno individuati tra i tributi paracommutativi (tra questi, i tributi di scopo) e causali (prelievi di tipo pigouviano, ovvero "tasse verdi", per esempio il *road pricing*) che sembrano tra gli strumenti più adatti per far fronte a talune emergenze odierne. Sfortunatamente le potenzialità di strumenti di questo tipo si distribuiscono sul territorio nazionale in modo discontinuo.

Un esercizio di standardizzazione su (imponibili e gettiti di) entrate quali le tariffe degli asili nido e del ciclo integrato dei rifiuti (dove la tariffa è applicata al posto della TARSU) non si presenta affatto semplice. Ancor più difficile sarà tener conto, in modo confrontabile tra i diversi Enti territoriali, dei possibili tributi propri autonomi. Tuttavia, se saranno presenti in un certo numero e se potranno garantire un gettito sensibile, non

potranno essere ignorati dalla perequazione. Una soluzione possibile, da mettere allo studio a tempo debito, è quella di calcolare la perequazione spettante a ciascun Ente per una parte maggioritaria sui gettiti standardizzati dei tributi propri derivati e una parte minoritaria su un dato socio economico complessivo, quale potrebbe essere il reddito pro capite, peraltro non rilevato sistematicamente per tutti i Comuni.

Conclusioni

L'abolizione dell'ICI prima casa in sé amplia le differenze di trattamento fiscale tra la casa goduta dal proprietario e le altre forme di accesso ai servizi abitativi. Sul versante del governo locale, anche in presenza di un trasferimento totalmente compensativo, essa contrasta in una certa misura con il principio di autonomia tutelato dall'art. 5 della Costituzione e accresce l'urgenza dell'attuazione sistemica del federalismo fiscale, di cui in particolare all'art. 119.

Sia sul piano delle esigenze di bilancio dei Comuni, sia in relazione alle esigenze di neutralità dell'imposizione, una soluzione di medio periodo accettabile è offerta dall'istituzione di un'imposta comunale sugli affitti, da realizzarsi sottraendo questi redditi dall'imponibile IRPEF. Il conseguente calo di gettito complessivo non potrà trovare ristoro che a livello erariale.

CAPITOLO III
ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF

PROFILO SINTETICO DELL'IMPOSTA

Con l'addizionale comunale all'IRPEF al Comune viene attribuita una capacità impositiva di tipo personale, che colpisce l'insieme dei redditi del contribuente.

L'addizionale viene applicata al reddito imponibile determinato ai fini IRPEF ed è dovuta al Comune nel quale il contribuente ha il domicilio fiscale alla data del 1° gennaio dell'anno cui si riferisce l'imposta. I Comuni possono disporre la variazione dell'aliquota in misura complessivamente non superiore allo 0,8%, con deliberazione da pubblicare nel sito www.finanze.it. La possibilità di deliberare la variazione è stata sospesa dalla Finanziaria 2003 fino al 2007, anno in cui si è proceduto allo "sblocco".

Dal 2007 per i Comuni è inoltre possibile prevedere, con proprio Regolamento, una soglia di esenzione che la legge definisce una *soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali.* Un paragrafo del capitolo è dedicato all'analisi delle scelte degli Enti in merito a questa facoltà, che ad oggi ha riguardato 941 Amministrazioni.

Al Comune nel quale il contribuente ha il domicilio fiscale, alla data del 1° gennaio dell'anno cui si riferisce l'addizionale stessa, viene versato un acconto che è stabilito nella misura del 30% dell'addizionale, ottenuto applicando l'aliquota istituita dal Comune al reddito imponibile dell'anno precedente. Il versamento dell'addizionale è effettuato in acconto e a saldo unita-

mente al saldo dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche. La Legge finanziaria per il 2007 disponeva che per poter accedere all'acconto del 30% e per stabilire le soglie di reddito per l'esenzione dal pagamento dell'addizionale, i Comuni dovevano pubblicare entro il 15 febbraio 2007 la delibera sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il comma 7 dell'articolo 40 della legge n. 222 del 2007, di conversione del D.L. n. 159 del 2007 (cosiddetto decreto fiscale collegato) interviene a modificare il termine per la delibera comunale; per effetto di detta modifica, ai fini della determinazione dell'acconto dell'addizionale, l'aliquota e l'eventuale soglia di esenzione sono assunte nella misura vigente nell'anno precedente, salvo che la pubblicazione della delibera sia effettuata entro il 31 dicembre precedente l'anno di riferimento.

Infine, concentrandosi sulle più recenti modifiche di legge, la norma contenuta nel D.L. n. 93 del 2008 che ha congelato la possibilità per Regioni ed Enti locali di aumentare aliquote e addizionali fino alla definizione delle nuove regole del Patto di stabilità e in prospettiva del federalismo, ha riguardato ovviamente anche l'addizionale comunale all'IRPEF.

ANALISI DEI DATI

Oggetto del paragrafo è l'analisi dell'addizionale comunale all'IRPEF, secondo la dinamica delle aliquote e del gettito del tributo, nel triennio 2006-2008.

È opportuno ribadire che dal 2003 al 2006 vigeva il blocco dell'addizionale.

Analisi delle aliquote

Le tabelle 1 e 2 presentano un quadro delle scelte dei Comuni in merito all'istituzione e alla variazione del tributo per gli anni 2007 e 2008.

Tabella 1 – Istituzione e variazione dell'addizionale comunale all'IRPEF, anno 2007

Addizionale comunale IRPEF 2007	n. Comuni	% Comuni	n. abitanti	% abitanti	n. contribuenti	% contribuenti
Diminuita	22	0,27%	182.066	0,31%	110.594	0,27%
di cui azzerata	*5*	*0,06%*	*12.574*	*0,02%*	*7.642*	*0,02%*
Invariata	3.344	41,28%	23.030.632	38,95%	15.629.776	38,36%
Aumentata	2.649	32,70%	27.291.931	46,15%	18.930.228	46,46%
Totale istituita*	**6.010**	**74,19%**	**50.492.055**	**85,39%**	**34.662.956**	**85,08%**
Totale non istituita	**2.091**	**25,81%**	**8.639.232**	**14,61%**	**6.079.541**	**14,92%**
Totale Comuni	**8.101**	**100%**	**59.131.287**	**100%**	**40.742.497**	**100,00%**

* Il Totale istituita non comprende le aliquote diminuite fino all'azzeramento

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 2 - Istituzione e variazione dell'addizionale comunale all'IRPEF, anno 2008

Addizionale comunale IRPEF 2008	n. Comuni	% Comuni	n. abitanti	% abitanti	n. contribuenti	% contribuenti
Diminuita	67	0,83%	616.669	1,04%	437.820	1,07%
di cui azzerata	*10*	*0,12%*	*17.041*	*0,03%*	*10.981*	*0,03%*
Invariata	5.029	62,08%	41.379.525	69,98%	28.248.248	69,33%
Aumentata	1.028	12,69%	9.518.240	16,10%	6.634.880	16,28%
Totale istituita*	**6.114**	**75,47%**	**51.497.393**	**87,09%**	**35.309.967**	**86,67%**
Totale non istituita	**1.987**	**24,53%**	**7.633.894**	**12,91%**	**5.432.530**	**13,33%**
Totale Comuni	**8.101**	**100%**	**59.131.287**	**100%**	**40.742.497**	**100,00%**

Il Totale istituita non comprende le aliquote diminuite fino all'azzeramento

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel 2008 l'addizionale comunale all'IRPEF risulta vigente nel 75,47% dei Comuni, pari ad una popolazione dell'87,09%. Il 62,08% dei Comuni, per una popolazione di circa il 70% sul totale, ha tenuto invariata l'aliquota, il 12,69% l'ha aumentata e lo 0,83% dei Comuni l'ha diminuita per 616.669 abitanti.

Vedendo il dato dei contribuenti, emerge che nel 2008 oltre 4 contribuenti su 5, tra quelli che erano soggetti all'imposta anche

nel 2007, hanno visto l'aliquota rimanere invariata o ridursi, anche fino ad azzerarsi.

I Comuni che nel 2008 presentano l'aliquota allo 0,8%, livello massimo consentito dalla legge, sono 612. Tra questi, quelli che l'hanno aumentata nel 2008 sono stati 167, il 2,06% sul totale (tabelle 3 e 4).

Tabella 3 - Comuni con addizionale comunale all'IRPEF allo 0,8%, anno 2007

Addizionale comunale IRPEF 2007	n. Comuni	% Comuni	n. abitanti	% abitanti	n. contribuenti	% contribuenti
Aliquota 0,8%	460	5,68%	5.355.350	9,06%	3.527.517	8,66%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 4 - Comuni con addizionale comunale all'IRPEF allo 0,8%, anno 2008

Addizionale comunale IRPEF 2008	n. Comuni	% Comuni	n. abitanti	% abitanti	n. contribuenti	% contribuenti
Aliquota 0,8%	612	7,55%	6.782.101	11,47%	4.466.242	10,96%
di cui aumentata nel 2008	167	2,06%	1.593.498	2,69%	1.042.674	2,56%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Procedendo con un'analisi di tipo territoriale, un dato che può essere interessante evidenziare è la percentuale di Comuni, aggregati per Regione, nei quali al 2008 risulta vigente l'addizionale comunale all'IRPEF (tabella 5).

Tabella 5 – Aggregazione per Regione dei Comuni con addizionale comunale all'IRPEF, anno 2008

REGIONE	n. Comuni	n. Comuni con IRPEF	% Comuni
ABRUZZO	305	237	77,70
BASILICATA	131	100	76,34
CALABRIA	409	313	76,53
CAMPANIA	551	477	86,57
EMILIA ROMAGNA	341	309	90,62
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	126	57,53
LAZIO	378	345	91,27
LIGURIA	235	192	81,70
LOMBARDIA	1.546	1.155	74,71
MARCHE	246	240	97,56
MOLISE	136	96	70,59
PIEMONTE	1.206	980	81,26
PUGLIA	258	231	89,53
SARDEGNA	377	145	38,46
SICILIA	390	282	72,31
TOSCANA	287	256	89,20
TRENTINO ALTO ADIGE	339	19	5,60
UMBRIA	92	82	89,13
VALLE D'AOSTA	74	2	2,70
VENETO	581	527	90,71
TOTALE NAZIONALE	**8.101**	**6.114**	**75,47**

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le Regioni che al 2008 presentano il minor numero di Comuni dove è vigente il tributo, sono naturalmente la Valle d'Aosta (2,70%), il Trentino Alto Adige (5,60%) e la Sardegna (38,46%), Regioni a Statuto speciale che presentano quindi una differente disciplina normativa e finanziaria.

Nelle Marche quasi la totalità delle Amministrazioni (97,56%) ha adottato l'addizionale, così come elevata risulta anche la percentuale del Lazio (91,27%) e del Veneto (90,71%).

Proseguendo con l'analisi di tipo territoriale, nella tabella 6 sono confrontate le aliquote medie, ponderate sulla base imponi-

bile 2005, calcolate per Regione, sui Comuni che hanno adottato l'addizionale.

Tabella 6 - Addizionale comunale all'IRPEF, aliquota media ponderata su base imponibile per Regione, anni 2006-2008. Valori percentuali.

REGIONE	% Comuni con aliquota IRPEF 2006	Aliquota IRPEF 2006	% Comuni con aliquota IRPEF 2007	Aliquota IRPEF 2007	% Comuni con aliquota IRPEF 2008	Aliquota IRPEF 2008	Incremento assoluto aliquota 2006-2007	Incremento assoluto aliquota 2007-2008
ABRUZZO	69,51	0,352	73,11	0,521	77,70	0,550	0,169	0,029
BASILICATA	72,52	0,364	75,57	0,503	76,34	0,604	0,139	0,102
CALABRIA	68,22	0,391	74,57	0,506	76,53	0,527	0,115	0,021
CAMPANIA	80,22	0,391	85,12	0,499	86,57	0,521	0,108	0,022
EMILIA ROMAGNA	86,22	0,255	90,03	0,461	90,62	0,502	0,206	0,041
FRIULI VENEZIA GIULIA	40,64	0,186	55,71	0,411	57,53	0,428	0,225	0,017
LAZIO	81,75	0,261	89,15	0,508	91,27	0,528	0,247	0,020
LIGURIA	77,02	0,400	81,28	0,473	81,70	0,617	0,073	0,144
LOMBARDIA	68,76	0,306	73,61	0,402	74,71	0,427	0,096	0,025
MARCHE	96,75	0,409	97,56	0,589	97,56	0,640	0,180	0,051
MOLISE	62,50	0,371	69,85	0,522	70,59	0,528	0,151	0,006
PIEMONTE	76,29	0,343	80,60	0,461	81,26	0,479	0,118	0,019
PUGLIA	82,17	0,413	86,05	0,547	89,53	0,559	0,134	0,011
SARDEGNA	35,28	0,380	39,26	0,471	38,46	0,480	0,091	0,009
SICILIA	64,10	0,312	68,72	0,450	72,31	0,460	0,138	0,010
TOSCANA	88,15	0,331	88,50	0,462	89,20	0,472	0,130	0,010
TRENTINO ALTO ADIGE	4,72	0,197	5,31	0,206	5,60	0,205	0,009	-0,001
UMBRIA	88,04	0,290	89,13	0,534	89,13	0,551	0,244	0,017
VALLE D'AOSTA	0,00	*non istituita*	2,70	0,300	2,70	0,291	0,300	-0,009
VENETO	87,26	0,361	89,16	0,477	90,71	0,504	0,116	0,027
TOTALE NAZIONALE	**69,86**	**0,324**	**74,19**	**0,470**	**75,47**	**0,497**	**0,145**	**0,027**

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'aliquota media nazionale nel 2008 è risultata pari a 0,497%, calcolata sui Comuni che hanno adottato l'imposta (75,47%).

Il principale dato che emerge nel confronto tra le ultime due Manovre è che gli incrementi dell'aliquota addizionale comunale all'IRPEF nel 2008 sono risultati considerevolmente inferiori rispetto a quelli del 2007, anno di "sblocco" del tributo.

Nel 2007 l'aliquota media nazionale era infatti cresciuta di 0,145 punti percentuali, contro gli 0,027 del 2008, ad indicare che i Comuni hanno utilizzato responsabilmente la leva fiscale.

Tale uso responsabile e contenuto dell'addizionale è confermato anche dal dato che solo il 7,55% dei Comuni, al 2008, presenta l'aliquota allo 0,8%, livello massimo consentito dalla legge.

Nel 2008 i Comuni con le aliquote medie ponderate IRPEF più basse sono risultati quelli del Trentino Alto Adige (0,205%), seguiti da quelli della Valle d'Aosta (0,291%) e da quelli della Lombardia (0,427%) e Friuli Venezia Giulia (0,428%). Si evidenzia il diverso comportamento delle Regioni a Statuto speciale.

Nella fascia delle aliquote più alte si trovano invece le Amministrazioni delle Marche (0,640%), della Liguria (0,617%) e di Basilicata (0,604%) e Puglia (0,559%).

Dall'analisi delle variazioni annuali emerge ancora una volta la Valle d'Aosta con un'aliquota media ponderata che nel 2008 si è ridotta di 0,009 punti percentuali, così come ridotta risulta anche quella del Trentino Alto Adige (-0,001); nella maggior parte delle Regioni gli aumenti sono stati inferiori rispetto alla media nazionale.

Gli incrementi maggiori rispetto al 2007 si sono registrati invece nei Comuni della Liguria (+0,144) e della Basilicata (+0,102).

La leva fiscale è stata attivata in modo rilevante nel 2007 dai Comuni più sotto stress finanziario e in genere caratterizzati da basi imponibili inferiori alla media nazionale. Ciò è il riflesso del fatto che l'ammontare di spesa pro capite è abbastanza uniforme lungo il territorio, ma la capacità di estrarre gettito è ben diversa proprio a causa della diversa consistenza delle basi imponibili nelle varie aree del Paese. Questo significa che per avere un euro di gettito aggiuntivo, un Comune del sud deve adottare un'aliquota quasi doppia rispetto ad uno del nord. Tale ricorso alla leva fiscale va comunque inserito in un contesto di tenuta dei conti delle Amministrazioni comunali, determinata non esclusivamente dall'inasprimento della pressione fiscale ma anche da un deciso contenimento delle voci di spesa. Amministrazioni che erano abituate a finanziare voci di bilancio con risorse trasferite hanno dovuto quindi aumentare lo sforzo fiscale, riducendo però parallelamente le spese, nel segno dell'autonomia e della responsabilità.

Analisi del gettito

Si passa ora a considerare l'analisi del gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF.

Si procede alla stima del gettito del triennio 2006-2008 applicando le aliquote del rispettivo anno alla base imponibile 2005 che rimane quindi costante.

La tabella 7 analizza il gettito con i Comuni che hanno adottato l'imposta aggregati per Regione.

Tabella 7 - Addizionale comunale all'IRPEF, gettito per Regione, anni 2006-2008

REGIONE	% Comuni con aliquota IRPEF 2006	Gettito IRPEF 2006	% Comuni con aliquota IRPEF 2007	Gettito IRPEF 2007	% Comuni con aliquota IRPEF 2008	Gettito IRPEF 2008	Variaz. % 2007/2006	Variaz. % 2008/2007	Variaz. % 2008/2006
ABRUZZO	69,51	34.692.045	73,11	52.116.736	77,70	56.690.626	50,23	8,78	63,41
BASILICATA	72,52	12.752.328	75,57	17.938.582	76,34	21.596.597	40,67	20,39	69,35
CALABRIA	68,22	38.234.843	74,57	51.598.919	76,53	55.059.134	34,95	6,71	44,00
CAMPANIA	80,22	121.194.181	85,12	163.094.082	86,57	173.129.112	34,57	6,15	42,85
EMILIA ROMAGNA	86,22	128.133.461	90,03	243.008.751	90,62	265.100.226	89,65	9,09	106,89
FRIULI VENEZIA GIULIA	40,64	19.043.929	55,71	48.209.475	57,53	51.138.272	153,15	6,08	168,53
LAZIO	81,75	154.623.668	89,15	307.542.889	91,27	325.611.761	98,90	5,88	110,58
LIGURIA	77,02	68.297.798	81,28	81.985.831	81,70	107.121.360	20,04	30,66	56,84
LOMBARDIA	68,76	240.579.048	73,61	335.715.303	74,71	363.445.618	39,54	8,26	51,07
MARCHE	96,75	61.768.048	97,56	88.954.017	97,56	96.660.437	44,01	8,66	56,49
MOLISE	62,50	7.448.319	69,85	10.859.047	70,59	11.067.085	45,79	1,92	48,59
PIEMONTE	76,29	169.562.348	80,60	231.926.518	81,26	241.897.745	36,78	4,30	42,66
PUGLIA	82,17	90.450.851	86,05	128.314.019	89,53	135.337.108	41,86	5,47	49,63
SARDEGNA	35,28	32.721.036	39,26	47.441.266	38,46	48.242.281	44,99	1,69	47,44
SICILIA	64,10	78.770.373	68,72	116.469.468	72,31	124.910.324	47,86	7,25	58,58
TOSCANA	88,15	132.239.676	88,50	184.727.439	89,20	189.693.847	39,69	2,69	43,45
TRENTINO ALTO ADIGE	4,72	6.420.325	5,31	6.810.407	5,60	6.812.407	6,08	0,03	6,11
UMBRIA	88,04	24.430.220	89,13	45.076.708	89,13	46.500.628	84,51	3,16	90,34
VALLE D'AOSTA	0,00	*non istituita*	2,70	1.570.361	2,70	1.521.279		-3,13	
VENETO	87,26	162.209.606	89,16	218.394.467	90,71	236.530.681	34,64	8,30	45,82
TOTALE NAZIONALE	**69,86**	**1.583.572.105**	**74,19**	**2.381.754.286**	**75,47**	**2.558.066.525**	**50,40**	**7,40**	**61,54**

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Si osserva un'evoluzione del gettito che a livello nazionale passa da 1,584 miliardi di euro del 2006 a 2,382 miliardi di euro del 2007, con un incremento del 50,40% tutto dovuto, per le modalità di calcolo, all'utilizzo della leva fiscale, sbloccata proprio nel 2007.

Nel 2008 il gettito è aumentato, sempre a livello nazionale, del 7,40% rispetto all'anno precedente, confermando ovviamente la tendenza che indicava una frenata nell'utilizzo della leva fiscale IRPEF

I Comuni della Basilicata (+20,39%) e della Liguria (+30,66%) sono quelli che al 2008 presentano gli incrementi più consistenti.

Molto più stabile risulta ad esempio il gettito della Sardegna (+1,69%), del Molise (+1,92%) e della Toscana (+2,69%).

Nella quasi totalità delle Regioni gli aumenti sono stati drasticamente inferiori rispetto all'anno precedente.

La tabella 8 analizza il gettito pro capite dei Comuni aggregati per Regione.

Tabella 8 - Addizionale comunale all'IRPEF, gettito pro capite (contribuenti) per Regione, anni 2006-2008

REGIONE	Gettito IRPEF 2006	Gettito IRPEF 2007	Gettito IRPEF 2008	Variaz. % 2007/2006	Variaz. % 2008/2007	Variaz. % 2008/2006
ABRUZZO	42,22	62,28	65,45	47,52	5,09	55,03
BASILICATA	36,68	50,38	60,58	37,37	20,24	65,18
CALABRIA	38,09	48,57	50,35	27,52	3,66	32,19
CAMPANIA	44,22	56,21	58,48	27,11	4,05	32,26
EMILIA ROMAGNA	42,83	77,03	83,83	79,85	8,83	95,72
FRIULI VENEZIA GIULIA	29,92	65,01	67,67	117,27	4,08	126,14
LAZIO	44,95	86,76	89,91	93,01	3,62	100,01
LIGURIA	64,68	76,32	99,49	17,99	30,35	53,81
LOMBARDIA	52,98	69,33	73,54	30,85	6,07	38,80
MARCHE	54,59	78,60	85,41	43,97	8,66	56,45
MOLISE	39,53	54,98	55,58	39,06	1,10	40,59
PIEMONTE	56,04	75,20	78,19	34,20	3,98	39,54
PUGLIA	43,28	57,02	58,02	31,75	1,75	34,06
SARDEGNA	48,75	61,36	62,58	25,86	2,00	28,37
SICILIA	35,56	50,39	50,95	41,70	1,10	43,26
TOSCANA	51,06	71,17	72,74	39,38	2,20	42,45
TRENTINO ALTO ADIGE	35,42	36,87	36,53	4,08	-0,91	3,13
UMBRIA	40,18	73,86	76,20	83,85	3,16	89,66
VALLE D'AOSTA		52,44	50,80		-3,13	
VENETO	55,54	73,29	77,29	31,95	5,46	39,15
TOTALE NAZIONALE	**47,70**	**68,71**	**72,45**	**44,06**	**5,43**	**51,89**

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'analisi del gettito pro capite calcolato sul numero dei contribuenti indica che nel 2008, a livello nazionale, l'addizionale comunale all'IRPEF vale 72,45 euro, per i Comuni dove è vigente il tributo.

Il gettito pro capite più basso al 2008 si registra nei Comuni del Trentino Alto Adige (36,53 euro), della Calabria (50,35 euro), della Valle d'Aosta (50,80 euro) e della Sicilia (50,95 euro).

È interessante vedere come la Calabria presenti un pro capite notevolmente inferiore alla media nazionale, pur avendo

un'aliquota che si assesta al di sopra della media italiana. Ciò dimostra che la differente distribuzione sul territorio delle basi imponibili condiziona le manovre poste in essere sulle aliquote

I Comuni su cui grava l'addizionale più elevata sono quelli della Liguria (99,49 euro), del Lazio (89,91 euro) e delle Marche (85,41 euro).

Analizzando il gettito pro capite nel triennio, si osserva un aumento decisamente più contenuto nel 2008 rispetto alle variazioni dell'anno precedente.

Le Regioni con il minor incremento pro capite nel 2008, senza considerare quelle a Statuto speciale, sono il Molise (1,10%) e la Puglia (1,75%). Gli incrementi più alti si registrano in Liguria (30,35%) e in Basilicata (20,24%).

Esenzione per particolari tipologie di reddito

Anche per il 2008 è stata prevista la facoltà per i Comuni di stabilire una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali.

La Finanziaria 2008 ha fissato il termine del 31 dicembre del 2007 per definire la variazione o l'istituzione dell'esenzione; oltre tale data la soglia si assume nella misura vigente al 2007.

Tabella 9 – Addizionale comunale all'IRPEF, Comuni con esenzione, anno 2007

	2007		
Tipo di esenzione	**n. Comuni**	**n. abitanti**	**Esenzione media**
ordinaria	614	8.743.036	9.264 €
diversificata	67	684.771	*

* per le aliquote differenziate non è stato possibile calcolare una soglia di esenzione media

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 10 - Addizionale comunale all'IRPEF, Comuni con esenzione, anno 2008

2008			
Tipo di esenzione	**n. Comuni**	**n. abitanti**	**Esenzione media**
ordinaria	841	12.583.996	9.497 €
diversificata	100	1.295.894	*

* per le aliquote differenziate non è stato possibile calcolare una soglia di esenzione media

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

I Comuni che al 2008 hanno applicato l'esenzione sono stati 941; di questi, 841 hanno adottato un'unica soglia, mentre gli altri 100, interpretando estensivamente la norma, hanno previsto aliquote e categorie di reddito differenziate.

La soglia di esenzione media per i Comuni che hanno stabilito un'unica fascia di reddito si è assestata su un valore di 9.497 euro ed ha interessato una popolazione di 12.583.996 abitanti.

La tabella 11 mostra come si è modificata nel 2008 l'esenzione per gli 841 Comuni che hanno adottato un'unica fascia reddituale.

Tabella 11 - Addizionale comunale all'IRPEF, variazioni della soglia di esenzione, 2008

2008		
Soglia di esenzione IRPEF	**n. Comuni**	**n. abitanti**
Aumentata	55	2.002.919
Diminuita	9	6.663.278
Confermata	550	80.094
Istituita nel 2008	227	3.837.705
Totale	**841**	**12.583.996**

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

A conclusione del capitolo, alla luce dell'analisi delle aliquote e del gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF, si può affermare che al 2008 sembrano essersi assestate le esigenze di bilancio dei Comuni e il livello di autonomia raggiunto sembrava in grado di soddisfare le necessità di bilancio.

Il dato è evidente vedendo la differente Manovra sulle aliquote realizzata nel 2007 e nel 2008, con il ricorso alla leva fiscale che, come si è detto, è stato assolutamente più contenuto nell'ultimo anno.

I Comuni hanno raggiunto tale risultato proprio attraverso l'esercizio dell'autonomia e grazie a un responsabile contenimento delle spese, in un contesto caratterizzato dal rigore dei conti del comparto.

Desta preoccupazione perciò il recente blocco delle aliquote e il ridimensionamento dell'ICI, che possono avere effetti altamente destabilizzanti su questo equilibrio poiché vanno ad intaccare l'autonomia e la responsabilizzazione degli Amministratori locali, che torneranno a gestire risorse trasferite più consistenti a svantaggio di quelle reperite attraverso lo sforzo fiscale.

CAPITOLO IV
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI

IL PRIMO ANNO DI RITORNO AI SALDI

Fin dalla sua istituzione le regole relative al Patto di stabilità interno sono state più volte radicalmente modificate, convergendo sul sistema del controllo dei saldi di bilancio, ritenuti più rispettosi dell'autonomia degli Enti locali, e più efficaci al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dallo Stato.

Prima di valutare gli esiti della Manovra di bilancio per il 2007 sulle dinamiche dei conti comunali, è opportuno sintetizzare i diversi punti di azione di cui si compone l'intervento varato alla fine del 2006.

In linea generale, all'interno della Manovra di bilancio si può riscontrare un impegno nel tentativo di accrescere i margini di autonomia e di efficienza dei Comuni. Al primo obiettivo concorrono sia il nuovo Patto di stabilità interno, sia i disposti volti ad aumentare la capacità tributaria delle Amministrazioni comunali. Le finalità connesse al recupero di efficienza, invece, sono perseguite attraverso norme che limitano alcuni comportamenti poco virtuosi dei Comuni e ne potenziano alcune funzioni peculiari.

Per quanto attiene il versante delle entrate comunali, in primo luogo, è stata ripristinata e ampliata la manovrabilità dell'addizionale all'IRPEF, la cui aliquota di compartecipazione alla base imponibile dell'IRPEF adesso può essere innalzata fino allo 0,8%. La Finanziaria modifica anche le modalità di liquida-

zione dell'imposta, che, nelle previsioni, doveva consentire già a partire dal 2007 un meccanismo di acconto (del 30%) e saldo e il versamento diretto nella casse dei Comuni. Questa manovra avrebbe dovuto portare maggiori introiti per circa 500 milioni. In verità, il decreto attuativo di tale disposto è stato emanato solo ad ottobre 2007 e il versamento nei conti correnti postali dei Comuni è iniziato solo a partire dal 2008. La Manovra 2007, inoltre, ha consentito ai Comuni di stabilire fasce di esenzione, al fine di limitare il prelievo fiscale sulle fasce più deboli della popolazione.

Oltre all'addizionale all'IRPEF, la Finanziaria 2007 ha introdotto una compartecipazione dinamica al gettito dell'IRPEF (IRE) dello 0,69% per il 2007-2008 e dello 0,75% a partire dal 2009. Sebbene i Comuni disponessero già di una compartecipazione al gettito dell'IRPEF, questa in effetti assumeva la forma di un semplice trasferimento, in quanto l'attribuzione al Comune non veniva effettuata sulla base delle dinamiche del gettito locale dell'IRPEF, ma in virtù di quelli che erano i trasferimenti preesistenti. Con il nuovo disposto, invece, l'obiettivo è quello di ancorare le somme compartecipate all'effettivo decorso a livello comunale del gettito IRPEF (per questa ragione viene chiamata compartecipazione dinamica). Il decreto che ha disposto la ripartizione della quota compartecipata del gettito IRPEF, secondo le indicazioni del legislatore, ha tenuto conto delle esigenze perequative e di finalità di sviluppo, nonché del mancato rispetto del Patto di stabilità nel 2006. I parametri utilizzati per il riparto dell'incremento del gettito sono la condizione di Comune sottodotato rispetto alla media nazionale e il reddito imponibile IRPEF. La conseguenza, inevitabile, è che anche la nuova for-

mulazione non tiene minimamente conto della reale capacità del territorio di produrre ricchezza e la compartecipazione risulta, ancora una volta, una sorta di trasferimento erariale.

Sul versante della spesa, l'innovazione più significativa è sicuramente la modifica del Patto di stabilità interno, con il passaggio dai tetti di spesa ai saldi. A dire il vero, il meccanismo è alquanto articolato e può definirsi ibrido, in quanto può essere scomposto in due componenti. La prima riguarda la definizione del target su cui si misura il conseguimento o meno degli obiettivi da parte degli Enti locali. La seconda riguarda la dimensione degli obiettivi da perseguire, la cui entità per ciascun Ente si ricava come somma di alcuni parametri applicati sia alla spesa passata, sia, in caso di deficit, al disavanzo sperimentato negli anni scorsi.

Con riferimento all'ambito di applicazione, il patto 2007-2009 si applica ai Comuni con più di 5.000 abitanti. La Finanziaria 2006 già ipotizzava il coinvolgimento anche dei Comuni con una popolazione compresa fra i 3.000 e il 5.000 abitanti. La Manovra 2007, invece, riproduce per tali Enti un'esenzione dal rispetto delle regole del Patto di stabilità interno, pur mantenendo specifici vincoli su alcuni aggregati di spesa, quale quella del personale.

Il meccanismo di calcolo per determinare gli obiettivi ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è relativamente complesso: il nuovo Patto prevede che ciascun Comune calcoli la propria manovra correttiva come somma della media triennale 2003-2005 della spesa corrente moltiplicata per 0,029 (0,017 nel 2008 e 0,013 nel 2009) e della media triennale 2003-2005 (se

negativa) dei saldi di cassa (in valore assoluto) moltiplicata per 0,33 (0,205 nel 2008 e 0,155 nel 2009). Se tale somma supera l'8% della media triennale delle spese finali al netto della concessione di crediti, l'entità della Manovra è fissata all'8% delle spese finali al netto della concessione di crediti registrate in media nel 2003-2005. Una volta definita così, la Manovra deve essere conseguita come differenza tra il saldo finanziario (sia in termini di cassa che di competenza) 2007 e quello medio registratosi nel periodo 2003-2005.

Rielaborando i certificati ai conti consuntivi degli Enti locali risulta che, su un totale di 2.162 Enti analizzati (su un totale di 2.329 soggetti al Patto), 689 hanno, nel triennio 2003-2005, saldi di cassa positivi e contribuiscono alla Manovra per 366 milioni di euro (pari al 19,75% del totale). I restanti 1.473 Comuni, che hanno registrato saldi negativi, contribuiscono alla Manovra, oltre che nella misura prevista per gli Enti in avanzo, anche attraverso una riduzione del 33% del saldo negativo, per un importo pari a 1.486 milioni di euro.

Da questa formulazione, si intuisce come la Manovra effettiva, ovvero la correzione di bilancio applicata al risultato 2006, per ciascun Ente non sia univocamente determinata, ma dipenda dal saldo realizzato alla fine del 2006. A titolo d'esempio, si consideri un Comune con un saldo medio del triennio 2003-2005 pari a -20 e una spesa corrente, sempre come media dello stesso periodo, pari a circa 462 e che di conseguenza, secondo le regole del Patto, debba varare una Manovra pari a 20. Ciò significa, sempre secondo le nuove regole, che l'obiettivo 2007 in termini di saldo è costituito dal pareggio di bilancio. A questo

punto, la correzione effettiva che il Comune dovrà applicare dipende dal saldo 2006. Se in quell'anno, ad esempio, il Comune in oggetto ha fatto registrare un avanzo di 20, la Manovra da correttiva diventerebbe espansiva e pari a 20, visto che l'obiettivo resta comunque il pareggio di bilancio. Per ovviare a questo "inconveniente" per la finanza pubblica, l'obiettivo è stato calibrato in termini di bilanci di previsione, sicché i Comuni in avanzo non possono utilizzarlo come fonte di entrata. Accade quindi che i Comuni, pur essendo in avanzo, sono costretti a contenere le spese per investimento nei limiti della capienza offerta dai margini dei vincoli di crescita della spesa, in quanto è precluso l'utilizzo dell'indebitamento per finanziare gli investimenti oltre la soglia dell'obiettivo. Infatti, mentre gli investimenti sono esclusi dal saldo obiettivo, l'indebitamento vi è incorporato, riducendo, assieme al suddetto limite sull'avanzo di amministrazione, la capacità di spesa per investimenti da parte dei Comuni. Per consentire agli Enti locali di applicare parte dell'avanzo di amministrazione registrato al 31 dicembre 2005 il Governo ha parzialmente corretto, durante l'estate scorsa, le regole del Patto di stabilità interno. Per un importo pari a 370 milioni di euro (importo derivante da una percentuale, differenziata tra enti con saldo positivo ed enti con saldo negativo, applicata agli avanzi di amministrazione registrati dagli Enti locali soggetti al Patto di stabilità) i Comuni hanno potuto utilizzare le risorse resesi disponibili in sede di approvazione dei rendiconti per finanziare spese in conto capitale. Questa correzione ha consentito, seppur parzialmente, di applicare al bilancio di previsione risorse a disposizione oltre al mantenimento,

obbligatorio, del rispetto degli obiettivi programmatici già in sede di predisposizione dei bilanci.

Il Patto di stabilità interno per l'anno 2007, per la prima volta, ha previsto un meccanismo sanzionatorio concentrato sul versante dell'entrata e non, come in passato, rivolto ad un contenimento della spesa. In caso di mancato rispetto degli obiettivi stabiliti dal legislatore è previsto un automatismo tributario, che viene esercitato, per i Comuni, aumentando l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF dello 0,3%.

Infine, la Finanziaria 2007 interviene direttamente e indirettamente sul limite di indebitamento degli Enti locali. La Manovra, infatti, da un lato amplia il margine di tolleranza, portando il limite all'indebitamento, inteso come rapporto tra interessi e spese di rimborso sui primi tre titoli delle entrate, dal 12 al 15%. Dall'altro, incrementando le risorse correnti dei Comuni, potenzia tale facoltà agendo sul denominatore del rapporto su cui è costruito il limite all'indebitamento, ovvero la somma dei primi tre titoli dell'entrata. L'innalzamento di tale limite si spiega non tanto con la crescente necessità di indebitamento, che di fatto viene precluso dalla struttura del Patto, quanto con l'esigenza di ammortizzare i maggiori oneri del debito esistente, dovuti al profilarsi di una risalita dei tassi di interesse.

GLI EFFETTI DEL "PATTO" SULL'ECONOMIA LOCALE

Nel paragrafo che segue si cercherà di rappresentare, da un lato, i risultati ottenuti a livello di comparto dai Comuni e, dall'altro, l'andamento degli aggregati, secondo le rilevazioni ISTAT. Anche sotto questa prospettiva, l'analisi è svolta aggregando gli anni in relazione alle omogeneità delle regole vigenti tempo per tempo.

A livello generale si può affermare che, seppur con qualche difficoltà negli anni in cui le regole del Patto di stabilità interno erano esclusivamente mirate al controllo dell'andamento della spesa, i Comuni hanno sempre rispettato i vincoli di volta in volta loro imposti dallo Stato (vedasi tabella. 1).

Tabella 1

Rispetto del Patto di stabilità					
	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Comuni soggetti al Patto di stabilità interno	2.267	2.276	2.329	2.329	2.070
Comuni che hanno rispettato i vincoli	2.171	2.182	2.216	1.892	1.801
Comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo	96	94	113	437	269
% degli Enti non rispettosi dei vincoli	4,2	4,1	4,8	18,8	13,0%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

In premessa, va evidenziato che l'analisi dei conti pubblici locali soffre di due tipologie di limitazioni.

Da un lato si registra la forte contraddizione tra i princìpi e le regole della contabilità pubblica che sovrintendono alla redazione dei bilanci e i princìpi e le regole in base ai quali si compilano i documenti per il rispetto del Trattato di Maastricht a livello europeo.

Nei Comuni, infatti, a inizio esercizio i Consigli approvano i bilanci in cui si prevedono le operazioni in relazione alle fasi degli accertamenti e degli impegni; mentre a consuntivo si riscon-

trano gli andamenti oltre che in relazione agli accertamenti e agli impegni, anche alle riscossioni e ai pagamenti. A livello europeo, invece, il Patto di stabilità e crescita viene programmato e verificato in relazione a statistiche costruite sulla base delle regole della contabilità nazionale, che sono differenti da quelle che guidano la formazione dei bilanci.

Un'altra limitazione riguarda la disponibilità dei dati. Solo per l'anno 2007 si hanno a disposizione i dati in grado di dimostrare analiticamente i risultati raggiunti dai Comuni nell'applicazione della Manovra. Per il passato l'analisi è condotta, a livello aggregato, sulla base dei certificati ai conti consuntivi desunti dal Ministero dell'Interno e dal referto elaborato dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti che, però, si riferiscono ad un campione di Comuni e sono censiti prima del termine fissato per l'approvazione del rendiconto.

Gli aggregati di bilancio di anno in anno esclusi dalle regole del Patto di stabilità interno non consentono di analizzare nemmeno i dati presenti nei certificati ai conti consuntivi desunti dalla banca dati del Ministero dell'Interno per evidenziare i singoli risultati raggiunti. Sono informazioni essenziali, invece, quelle dedotte dai dati del Monitoraggio del patto 2007.

Per i commenti ci si avvale inoltre del Conto economico consolidato di cassa elaborato dall'ISTAT.

Nel biennio 2003-2004, anni in cui gli obiettivi del Patto di stabilità interno erano determinati sui saldi tra entrate finali e spese correnti, il comparto degli Enti locali ha rispettato gli obiettivi assegnati dal legislatore. Al riguardo la stessa Corte dei Conti, nel referto al Parlamento, ha dichiarato il rispetto da parte dei

Comuni dei vincoli loro imposti, nonostante 96 Comuni nel 2003 e 94 Enti nel 2004 abbiano sforato gli obiettivi programmatici.

Per l'anno 2003, i Comuni avevano come obiettivo programmatico il mantenimento del saldo finanziario di competenza e di cassa del 2001.

I dati campionari della Corte dei Conti (vedasi tabella 2) dimostrano che complessivamente i Comuni hanno migliorato il saldo programmatico di competenza del 21,7% e quello di cassa del 24,6%. Il rispetto del Patto è avvenuto essenzialmente grazie a due interventi: contrazione della spesa corrente e sensibile incremento delle entrate rilevanti ai fini del Patto.

Tabella 2

Voci economiche	Competenza			Cassa		
	2001	**2003**	**Variaz. % 2003/2001**	**2001**	**2003**	**Variaz. % 2003/2001**
Entrate finali	50.654	54.037	6,70%	48.754	50.783	4,20%
Entrate non rilevanti	26.307	27.934	6,20%	25.537	25.674	0,50%
Totale entrate nette	**24.347**	**26.103**	**7,20%**	**23.218**	**25.110**	**8,10%**
Spese correnti	34.923	34.903	-0,10%	336.858	333.681	-0,90%
Spese correnti non rilevanti	2.306	2.322	0,70%	24.568	22.161	-9,80%
Spese correnti nette	**32.617**	**32.580**	**-0,10%**	**31.229**	**31.152**	**-0,20%**
Saldo finanziario	-8.270	-6.477	-21,70%	-8.011	-6.042	-24,60%
Obiettivo programmatico		-8.270			-8.011	
Miglioramento del saldo oltre l'obiettivo		**1.793**			**1.969**	

Elaborazioni IFEL su dati della Corte dei Conti

Nell'anno 2004 i risultati ottenuti dal comparto dei Comuni sono ulteriormente migliorati.

La relazione della Corte dei Conti, che al contrario del 2003 non si riferisce ad un campione ricavato fra gli Enti soggetti al Patto di stabilità interno, ma solo tra quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, mostra l'entità del rispetto (vedasi tabella 3).

Il comparto dei Comuni ha migliorato l'obiettivo programmatico per più di due miliardi di euro, sia in termini di competenza che di cassa pari, rispettivamente, al 28,7% e al 33,8%.

Come si desume dalla tabella sottostante, tra l'esercizio 2003 e l'esercizio 2004 si registra un incremento delle entrate rilevanti ai fini del Patto più sostenuto rispetto alle spese che, nel medesimo periodo incrementano solo dell'1,7% in termini di competenza e del 2,8% in termini di cassa.

Tabella 3

Voci economiche	Competenza			Cassa		
	2003	**2004**	**Variaz. % 2004/2003**	**2003**	**2004**	**Variaz. % 2004/2003**
Entrate finali	45.439	45.004	-1,00%	42.371	42.978	1,40%
Entrate non rilevanti	24.366	23.045	-5,40%	22.134	21.352	-3,50%
Totale entrate nette	**21.072**	**21.958**	4,20%	**20.237**	**21.627**	6,90%
Spese correnti	28.490	28.816	1,10%	27.283	28.134	3,10%
Spese correnti non rilevanti	1.901	1.763	-7,20%	1.802	1.943	7,80%
Spese correnti nette	**26.589**	**27.052**	**1,70%**	**25.481**	**26.191**	**2,80%**
Saldo finanziario	-5.517	-5.094	-7,70%	-5.244	-4.565	-12,90%
Obiettivo programmatico		-7.145			-6.894	
Miglioramento del saldo oltre l'obiettivo		**2.051**			**2.330**	

Elaborazioni IFEL su dati della Corte dei Conti

Negli anni in cui vigeva il regime dei tetti di spesa, cioè il 2005 e 2006, i Comuni hanno mostrato le maggiori difficoltà nel rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno.

Infatti, per l'anno 2005, oltre ai dati pubblicati dalla Corte dei Conti elaborati su un campione di 931 Enti, si sono resi disponibili anche i dati forniti dal Ministero dell'Interno (analisi pubblicata nel settembre 2006).

La Corte dei Conti ha rilevato che nel primo anno di vigenza della *spending rule*, gli Enti che non sono riusciti a rispettare gli

obiettivi programmatici sono stati 113, pari al 4,8% del totale (contro il 4,1% dell'anno precedente). Dalla relazione della Corte emerge che l'obiettivo più problematico da raggiungere per i Comuni è rappresentato dal limite sui pagamenti; infatti, dei 113 Enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno del 2005, ben 92 hanno sforato il tetto dei pagamenti e solo 68 gli impegni di competenza. Il comparto ha comunque migliorato il suo obiettivo complessivo, seppur con percentuali inferiori rispetto a quelle fatte registrare nel biennio 2003-2004. La relazione della Corte dei Conti evidenzia, infatti, nel corso del 2005, un obiettivo programmato di competenza migliorato del 19,8% e di cassa del 14,6%(tabella 4).

Tabella 4

Voci economiche	2005	
	Competenza	**Cassa**
Totale spese correnti	27.681	26.193
Spese correnti non rilevanti	10.750	10.164
Totale spese correnti nette	**16.931**	**16.029**
Totale spese in conto capitale	20.630	18.235
Spese in conto capitale non rilevanti	12.780	11.127
Spese in conto capitale nette	**7.849**	**7.108**
Complesso delle spese nette rilevanti ai fini del patto	**24.781**	**23.137**
Spese in conto capitale finanziate da proventi da alienazioni, erogazioni gratuite o liberalità	624	2.987
Detrazione quota ente capofila	95	50
Incremento quota ente non capofila	29	44
Risultato annuale complessivo	**24.090**	**22.833**
Obiettivo programmatico annuale	30.047	26.742
Miglioramento oltre l'obiettivo	**5.957**	**3.909**
Valore % di miglioramento	**19,83%**	**14,62%**

Elaborazioni IFEL su dati della Corte dei Conti

Relativamente all'anno 2006, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, ben il 18,8% degli Enti locali soggetti al Patto di stabilità interno, per uno o più dei quattro vincoli imposti, non lo hanno rispettato per l'anno 2006. Il dato indica una sempre

maggiore difficoltà per i Comuni a rispettare gli obiettivi imposti.

Gli anni 2003 e 2004 sono stati caratterizzati, al contrario del biennio successivo, da una crescita costante dell'andamento delle uscite in conto capitale. Nel periodo di saldi parziali, infatti, a fronte di una costanza delle entrate in conto capitale, le spese sono cresciute da 16.083 milioni di euro nel 2002 a 19.052 nel 2004.

Fino all'esercizio 2004, quindi, la precisa volontà del legislatore di escludere dalle regole del Patto di stabilità interno gli investimenti locali ha consentito ai Comuni di proseguire una politica economica basata sullo sviluppo. A decorrere dal 2005, la diversa politica di bilancio ha prodotto inevitabili riflessi anche sui bilanci comunali; il tetto alla spesa imposto dalle nuove norme ha causato una riduzione degli investimenti, invertendo una tendenza in atto da decenni.

I dati consolidati dei bilanci comunali relativi agli anni 2004 e 2005 (vedasi tabella 5) mostrano infatti come i vincoli dettati dal Patto di stabilità interno abbiano inciso sia sulla spesa di investimento che sull'indebitamento. La prima ha subito una riduzione del 9,5%, invertendo una tendenza di crescita costante dal 1980.

Tabella 5

Conto economico delle Amministrazioni comunali			
VOCI ECONOMICHE	2004	2005	variaz.% 2005/2004
USCITE			
Spesa per consumi finali	35.880	37.318	4,0
Totale uscite correnti	42.688	44.105	3,3
Totale uscite in conto capitale	19.052	17.248	-9,5
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**61.740**	**61.353**	**-0,6**
ENTRATE			
Totale entrate correnti	50.190	50.154	-0,1
Totale entrate in conto capitale	8.206	8.244	0,5
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**58.396**	**58.398**	**0,0**
Indebitamento	-3.344	-2.955	-11,6

Elaborazioni IFEL su dati ISTAT

Confrontando poi risultati ottenuti nel triennio 2004-2006 dal comparto delle Amministrazioni comunali, si rileva la forte contrazione degli investimenti.

Tabella 6

Conto consolidato delle Amministrazioni comunali				
VOCI ECONOMICHE	2004	2005	2006	variaz. % 2006/2005
Totale uscite complessive	61.740	61.353	62.670	2,1
Totale uscite in conto capitale	19.052	17.248	17.265	0,1
Totale entrate in conto capitale	8.206	8.244	7.523	-8,7
Rapporto % tra entrate e spese in conto capitale	43,07%	47,80%	43,57%	-8,8
Rapporto % tra spese in conto capitale e uscite complessive	30,86%	28,11%	27,55%	-2,0
Saldo gestione capitale	-10.846	-9.004	-9.742	8,2

Elaborazioni IFEL su dati ISTAT

LIMITI E RISULTATI DEL PATTO PER IL 2007

Nel precedente Rapporto si era affermato che l'anno 2007 poteva essere considerato un anno di forte difficoltà per gli Enti locali, prevedendo un forte arresto, quanto meno in termini di competenza (e quindi di programmazione) per gli investimenti, tale da indurre, già dopo i primi mesi, a denunciare l'esigenza di una correzione della Manovra.

I dati oggi a disposizione, grazie alla convenzione sottoscritta tra Governo e ANCI nel corso dell'anno, relativi al monitoraggio degli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno consentono sia di verificare il comportamento dei Comuni rispetto ad una regola particolarmente impegnativa, sia di stabilire se le analisi esposte lo scorso anno da IFEL sono oggi supportate dai risultati raggiunti.

La forte contrazione degli investimenti previsti in bilancio delineata sulla base di indagini campionarie è stata suffragata dalla reale politica di bilancio adottata dagli Enti locali nel corso del 2007. Sulla base dei dati di competenza (vedasi tabella 7) i 2.070 Enti locali soggetti al Patto di stabilità interno hanno ridotto gli investimenti del 26,89% rispetto al triennio di riferimento. La drastica riduzione del ricorso al credito pare evidente dal saldo 2007 tra le entrate finali (entrate al netto dei mutui e prestiti assunti) e le spese finali rispetto a quello del triennio 2003–2005. A livello di competenza, il saldo passa da negativo a positivo con un miglioramento vicino ai 4 miliardi e 300 milioni di euro (oltre il 106%).

Tabella 7

Dati di competenza	Anni		
	media 2003-2005	2007	variaz. %
Entrate finali	45.520	48.286	6,08
Spesa corrente	33.343	36.143	8,40
Spesa in conto capitale	16.242	11.875	-26,89
Avanzo/disavanzo	-4.065	268	-106,59

Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze – dati in milioni di euro

La contrazione degli investimenti, pur eclatante, poteva anche essere peggiore se non fosse intervenuto nell'estate un provvedimento che ha consentito, per un importo pari a 370 milioni di euro, di finanziare spese in conto capitale finanziata con l'avanzo di amministrazione.

Nonostante le enormi difficoltà da parte dei Comuni che, nel triennio di riferimento, già registravano un avanzo di bilancio, a tale risultato hanno contribuito in maggior misura proprio gli enti virtuosi.

Tabella 8

	Cassa	Competenza
Maggior contributo dato dagli Enti in avanzo	997	318
Maggior contributo dato dagli Enti in disavanzo	1.832	3.088
Entità dello sforamento Enti inadempienti	-349	-69
Totale	**2.480**	**3.337**

Elaborazioni IFEL su dati MEF – dati in milioni di euro

Il meccanismo dei coefficienti previsto dalla Manovra, infatti, pur prevedendo una correzione maggiore per gli Enti in disavanzo, ha costretto gli Enti con saldo positivo a bloccare la programmazione di nuovi investimenti.

Malgrado una sensibile contrazione sul versante della programmazione, i Comuni, grazie alla maggiore autonomia riconosciuta, sono riusciti a gestire i saldi di bilancio in modo tale da non arrestare il loro storico ruolo di motore della crescita e-

conomica ed infrastrutturale del Paese. Pur in presenza di una Manovra fortemente restrittiva, i Comuni hanno privilegiato, ancora una volta, il pagamento delle spese in conto capitale a discapito delle spese correnti, smentendo una logica che vuole gli enti decentrati incapaci di fare economia sulla spesa improduttiva, dimostrando, al contrario, di indirizzare le risorse disponibili su interventi utili all'economia del Paese.

Tabella 9

Dati di cassa	**anni**		
	media 2003-2005	**2007**	**variaz. %**
Entrate finali	41.839	47.523	13,59
Spesa corrente	31.984	33.645	5,19
Spesa in conto capitale	11.761	12.308	4,65
Avanzo/disavanzo	-1.906	1.570	-182,37

Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze – dati in mln di euro

I dati di cassa (vedi tab. 9) indicano come i Comuni abbiano agito sugli aggregati di bilancio in modo tale da non interrompere i lavori programmati e iniziati in anni precedenti. I pagamenti per le spese in conto capitale, infatti, sono comunque aumentati del 4,65%, di una percentuale di poco inferiore all'incremento registrato in parte corrente che pure, in termini di competenza, è cresciuta del 5,19%.

Il forte incremento delle riscossioni ha quasi esclusivamente contribuito a migliorare il saldo. Nel 2007, rispetto al triennio di riferimento, le entrate sono aumentate di oltre 5 miliardi e 700 milioni, a fronte di incrementi di spesa per 2 miliardi e 200 milioni.

Rispetto alla partenza la composizione tra gli Enti in avanzo di bilancio in termini di cassa e quelli in disavanzo è cambiata sostanzialmente.

La tabella sottostante (tabella 10) evidenzia che gli Enti con saldo positivo passano da 656 a 1.532 portando il complessivo degli Enti locali soggetti al Patto in disavanzo dal 68,3% al 26%.

Tabella 10

Enti	anni		
	media 2003-2005	**2007**	**variaz. %**
Numero complessivo	2.070	2.070	
Enti con saldo cassa positivo	656	1.532	133,54
Enti con saldo cassa negativo	1.414	538	-61,95

Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze – dati in milioni di euro

Gli ottimi risultati ottenuti dai Comuni soggetti al Patto di stabilità interno portano ad una riflessione rispetto alla Manovra 2008. I dati del monitoraggio (vedi tabella 11), opportunamente rielaborati secondo i criteri della competenza mista, consentono di verificare, in rapporto all'obiettivo programmatico per l'anno 2008, come gli Enti si presentano con i relativi bilanci. Ebbene, avendo superato sensibilmente il saldo programmatico imposto per l'anno 2007, i Comuni hanno assorbito, in un solo anno, anche la Manovra dell'anno 2008. L'obiettivo programmatico per il 2008, infatti, è pari a circa 900 milioni rispetto ad un saldo reale 2007 negativo per poco più di un miliardo di euro.

Tabella 11

Dati competenza mista	anni		
	media 2003-2005	2007	variaz. %
Entrate finali	43.032	47.388	10,12
Spesa corrente	33.343	36.143	8,40
Spesa in conto capitale	11.761	12.308	4,65
Avanzo/disavanzo	-2.071	-1.063	-48,68

Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze – dati in milioni di euro

Tali dati sono avvalorati anche in riferimento agli Enti che, nel corso del 2007, non sono riusciti a rispettare gli obiettivi del Patto di stabilità interno. Il monitoraggio dimostra che 269 Enti locali hanno sforato il saldo programmatico (pari al 13% del totale) e che gli stessi hanno aggravato il saldo di comparto per un importo pari a 380 milioni di euro. Le ragioni di questi dati risiedono su due fattori principali.

Gli Enti con saldi di base positivi hanno posto in essere misure di breve periodo molto stringenti sia sul versante degli incassi (il 98,4% degli accertamenti di competenza si sono tramutati in somme depositate in tesoreria), sia sul versante dei pagamenti correnti (solo il 93% degli impegni di competenza sono stati pagati), migliorando così il saldo di cassa complessivo. L'altro e più importante fattore risiede in una Manovra impostata senza tenere conto della situazione di ogni singolo Ente. Accade, quindi, che alcuni Enti si sono trovati obiettivi programmatici molto più espansivi di quanto il singolo Comune ne avesse la necessità e, al contrario, Enti che si sono trovati saldi, di fatto, non sostenibili.

Anche l'ISTAT conferma gli ottimi risultati raggiunti dal comparto. Analizzando il conto economico consolidato, infatti, le

tendenze sono del tutto simili a quelle registrate dagli aggregati dei bilanci degli Enti locali. La tabella sotto riportata evidenzia un deciso incremento, nel corso del 2007, sia delle entrate correnti sia di quelle in conto capitale, a fronte di una dinamica di crescita delle spese meno marcata.

Tabella 12

VOCI ECONOMICHE	media 2003 2005	2007	variaz. %
USCITE			
Spesa per consumi finali	35.555	38.416	8,05
Totale uscite correnti	42.562	45.410	6,69
Totale uscite in conto capitale	17.714	18.083	2,08
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**60.276**	**63.493**	**5,34**
ENTRATE			
Totale entrate correnti	48.596	55.128	13,44
Totale entrate in conto capitale	8.192	8.690	6,08
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**56.788**	**63.818**	**12,38**
Risparmio lordo (+) o disavanzo	6.033	9.718	61,07
Indebitamento (-) o Accredito (+)	-3.489	325	-109,32

Il netto miglioramento ottenuto dal comparto dei Comuni in termini di risparmio lordo e di indebitamento, ancora una volta, è stato quantitativamente e qualitativamente superiore sia rispetto a tutto il comparto della Pubblica Amministrazione, sia rispetto al comparto delle Amministrazioni locali. Solo i Comuni sono riusciti (si veda tabella 13) a migliorare di oltre il 100% l'indebitamento, passando con segno positivo, pur non penalizzando le spese per investimento. A fronte di una contrazione del 16,8% di tutte le Pubbliche Amministrazioni e di una lieve crescita del comparto delle Amministrazioni locali (+ 3,2%), i Comuni hanno segnato un balzo del 6,8% delle uscite in conto capitale.

I Comuni, ancora una volta, hanno dimostrato di sapere coniugare i vincoli di finanza pubblica con le esigenze di infrastrutture nel nostro Paese. Un sintomo di forte preoccupazione è rap-

presentato dalla stretta in termini di programmazione imposto dalla Manovra 2007. Sarà inevitabile, nei prossimi anni, una riduzione delle uscite per investimenti a favore di un incremento della spesa corrente.

Tabella 13

Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (milioni di euro)							
VOCI ECONOMICHE	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2007/2006**
USCITE							
Spesa per consumi finali	248.783	262.942	276.238	290.818	282.599	299.074	5,83
Totale uscite correnti	567.051	590.664	612.741	633.599	656.577	655.466	-0,17
Totale uscite in conto capitale	46.932	57.809	54.449	58.377	88.981	74.008	-16,83
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**613.983**	**648.473**	**667.190**	**691.976**	**745.558**	**729.474**	**-2,16**
ENTRATE							
Totale entrate correnti	571.231	579.569	606.944	625.586	675.582	675.366	-0,03
Totale entrate in conto capitale	5.667	22.290	12.180	5.952	4.472	4.474	0,04
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**576.898**	**601.859**	**619.124**	**631.538**	**680.054**	**679.840**	**-0,03**
Risparmio lordo (+) o disavanzo	4.180	-11.095	-5.797	-8.013	19.005	19.900	4,71
Indebitamento (-) o Accredito (+)	-37.085	-46.614	-48.066	-60.438	-65.504	-49.634	-24,23
Conto consolidato delle Amministrazioni locali							
USCITE							
Spesa per consumi finali	137.119	142.403	154.286	163.396	170.642	170.770	0,08
Totale uscite correnti	157.521	163.475	175.485	183.792	192.920	192.889	-0,02
Totale uscite in conto capitale	33.403	35.038	39.295	38.004	38.089	39.329	3,26
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**190.924**	**198.513**	**214.780**	**221.796**	**231.009**	**232.218**	**0,52**
ENTRATE							
Totale entrate correnti	165.716	169.290	186.955	196.286	200.175	212.061	5,94
Totale entrate in conto capitale	14.771	23.235	14.187	13.327	14.129	19.209	35,95
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**180.487**	**192.525**	**201.142**	**209.613**	**214.304**	**231.270**	**7,92**
Risparmio lordo (+) o disavanzo	- 8.195	- 5.815	- 11.470	- 12.494	- 7.255	- 19.172	164,26
Indebitamento (-) o Accredito (+)	- 10.437	- 5.988	- 13.638	- 12.183	- 16.705	- 948	-94,33

Conto consolidato delle Amministrazioni comunali							
VOCI ECONOMICHE	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2007/2006**
USCITE							
Spesa per consumi finali	32.046	33.700	35.937	37.028	38.364	38.416	0,14
Totale uscite correnti	39.268	41.032	42.859	43.796	45.338	45.410	0,16
Totale uscite in conto capitale	16.083	16.876	18.973	17.293	16.926	18.083	6,84
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**55.351**	**57.908**	**61.832**	**61.089**	**62.264**	**63.493**	**1,97**
ENTRATE							
Totale entrate correnti	43.627	46.127	49.449	50.211	52.883	55.128	4,25
Totale entrate in conto capitale	7.943	7.586	8.694	8.296	7.719	8.690	12,58
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**51.570**	**53.713**	**58.143**	**58.507**	**60.602**	**63.818**	**5,31**
Risparmio lordo (+) o disavanzo	4.359	5.095	6.590	6.415	7.545	9.718	28,80
Indebitamento (-) o Accredito.(+)	-3.781	-4.195	-3.689	-2.582	-1.662	325	-119,55

Elaborazioni IFEL su dati ISTAT – dati in milioni di euro

LE MODIFICHE APPORTATE ALLE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO CON LA MANOVRA 2008

Salutato con favore, da parte delle autonomie locali, il ritorno ai saldi di bilancio quale meccanismo per determinare gli obiettivi programmatici ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, Governo e Comuni hanno iniziato un percorso per limitare i problemi emersi subito dopo l'approvazione della Legge finanziaria 2007. L'ingente contributo richiesto ai Comuni, la situazione degli Enti locali che, nel triennio di riferimento, hanno registrato saldi di bilancio positivi e l'impossibilità per questi ultimi di utilizzare l'avanzo di amministrazione, ha condotto ad una serie di modifiche all'impostazione data al Patto di stabilità, pur non stravolgendo l'impostazione di fondo. Le linee direttrici fondamentali della costruzione della Manovra 2008 sono state, da un lato, mantenere invariata l'impostazione per cercare di dare continuità a regole per troppe volte rivoluzionate anno dopo anno e, dall'altro, correggere le evidenti iniquità che il meccanismo approvato nel 2007 aveva creato. Le distorsioni risultate evidenti nel corso dell'esercizio scorso erano concentrate soprattutto sui Comuni che, nel periodo preso a riferimento dalla Manovra (2003–2005) hanno registrato un saldo, sia di competenza sia di cassa, positivo. Tali Enti, nel 2007, sono stati costretti a migliorare ulteriormente la loro situazione contabile per rispettare gli obiettivi. Inoltre, per gli stessi Enti, è stata inibita la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese rilevanti ai fini del Patto di stabilità in quanto, tale risorsa, non rileva tra le entrate utili ai fini del saldo finanziario. Alla determinazione del saldo positivo, poi,

hanno contribuito anche alcune specifiche tipologie di entrate. Le alienazioni patrimoniali hanno fatto sì che i Comuni con maggiore propensione alla dismissione del patrimonio disponibile, e non necessario allo svolgimento delle attività istituzionali, fossero penalizzati, in quanto i proventi derivanti da tali dismissioni hanno necessariamente aumentato il saldo di partenza.

Una correzione, parziale, cui doveva essere data immediata risposta è venuta attraverso un decreto legge che ha consentito agli Enti locali di utilizzare l'avanzo di amministrazione disponibile, per il finanziamento di estinzioni anticipate di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti senza l'applicazione, da parte di quest'ultima, dell'indennizzo previsto. L'intervento ha consentito ai Comuni che non potevano disporre diversamente dell'avanzo, di ridurre il proprio stock del debito così da incidere positivamente anche sulla situazione economica e finanziaria del proprio bilancio. Non avendo restrizioni di tipo soggettivo l'operazione è stata consentita a tutti i Comuni siano essi soggetti o meno al Patto di stabilità interno, e/o con la possibilità di rispettare i saldi programmatici pur applicando un'entrata non rilevante ai fini del saldo.

È solo con l'accordo sottoscritto tra Governo e Associazioni degli Enti locali in data 26 settembre 2007, però, che sono state preventivamente concordate le maggiori correzioni da apportare all'impostazione del Patto di stabilità interno per l'anno 2007. Tale accordo ha portato, nella stesura della Finanziaria 2008, alle seguenti modifiche:

- è stato azzerato per gli anni il concorso alla Manovra per gli Enti con saldo di cassa positivo con conseguente fissazione dell'obiettivo programmatico in misura pari al saldo finanziario medio 2003–2005
- è stato consentita una riduzione dell'obiettivo programmatico agli Enti con saldo triennale positivo, sulla base di una deduzione dell'eccedenza dei proventi da alienazioni rispetto ad una soglia predeterminata dal legislatore
- è stato adottato, quale meccanismo per determinare l'obiettivo programmatico, il criterio della competenza "mista".

Per la prima volta nella storia del Patto di stabilità interno, gli Enti locali hanno l'obbligo di rispettare un unico obiettivo che, per come costruito, è in grado, secondo le aspettative, di rendere più omogenei gli aggregati di bilancio degli Enti locali al saldo di riferimento che è calcolato dall'ISTAT ai fini della procedura sui deficit eccessivi di cui al Trattato di Maastricht e, pertanto, di rendere l'obiettivo del Patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita.

Lo spirito di collaborazione che in questi anni ha caratterizzato il lavoro istituzionale dovrebbe portare alla condivisione sia dei dati che della metodologia di analisi delle grandezze di finanza pubblica. La capacità di raggiungere gli obiettivi è tutta nel percorso di condivisione dei metodi e delle grandezze, e dovrebbe riguardare ogni aspetto del bilancio comunale, sia i livelli di spesa che di entrata, per arrivare ad un rapporto maturo tra i vari livelli di governo, così come delineato dalla Costituzione.

In appendice il quadro sinottico della disciplina del Patto di stabilità interno.

CAPITOLO V
CONCLUSIONI

Il quadro di finanza locale delineato in questo rapporto evidenzia un sostanziale rispetto delle finalità che si volevano perseguire con l'incremento dell'autonomia finanziaria dei Comuni e il passaggio ai saldi come riferimento per la definizione degli obiettivi del Patto di stabilità interno. I risultati conseguiti a consuntivo 2007, e in buona parte confermati per il 2008, testimoniano una forte accelerazione nel processo di irrobustimento del rigore finanziario e di accrescimento dell'efficacia nel controllo dei saldi. Nel corso dell'ultimo biennio, la maggiore autonomia tributaria dei Comuni e la possibilità di agire su entrambi i lati del bilancio al fine di riequilibrare i saldi, hanno consentito di giungere all'avanzo di bilancio per l'intero comparto attraverso un'opportuna modulazione di entrate e spese che, a differenza delle polemiche sollevate, non si è risolta in un aumento della pressione fiscale, ma si è concretizzata in un opportuno mix di aumento dello sforzo fiscale e di riduzione della spesa primaria. Il passaggio da un regime di finanza derivata con vincoli alla crescita della spesa ad uno di responsabilizzazione di bilancio con obiettivi tarati sui saldi ha generato una maggiore disciplina di bilancio. I Comuni con una maggiore capacità fiscale hanno potuto sfruttare i maggiori margini di manovra, aumentando la spesa per servizi e investimenti, quelli con minore disponibilità hanno invece dovuto maggiormente controllare la dinamica delle uscite, onde evitare di violare il patto o innalzare eccessivamente il prelievo fiscale. È proprio la

maggiore disciplina imposta dalla necessità di autofinanziare con risorse proprie, e quindi sottoporre al giudizio della propria collettività eventuali spese aggiuntive, che ha generato un maggiore equilibrio tra la dinamica delle entrate e quella delle spese.

Da questo punto di vista, le scelte recenti adottate dal Governo in materia di autonomia tributaria si pongono in forte contrapposizione con il comportamento finanziario registrato dai Comuni nell'ultimo biennio. La soppressione dell'ICI sulla prima casa e il blocco delle aliquote per il prossimo triennio, infatti, sembrano non tenere conto degli importanti risultati conseguiti e, a maggior ragione, appaiono avulsi dalle prospettive federaliste, peraltro alimentate dallo stesso Governo. La rimozione dell'autonomia tributaria e il ritorno ad un meccanismo di finanza derivata mal si conciliano con l'obiettivo di responsabilizzare gli Enti su cui graverà gran parte della devoluzione di spesa. L'intervento si pone in antitesi con l'obiettivo di diffondere una disciplina di bilancio basata sul principio di correlazione tra entrate e spese e rischia di frustrare in modo irreversibile i comportamenti virtuosi finora osservati. Non è, infatti, difficile intuire come il blocco delle aliquote da un anno all'altro vada a scaricarsi sugli Enti che meglio avevano gestito l'autonomia tributaria e premi coloro che, viceversa, avevano usato prevalentemente la leva fiscale per correggere gli squilibri di bilancio, intaccando poco la spesa. Nel caso dell'abolizione dell'ICI prima casa questo è immediatamente desumibile dal fatto che i Comuni che avevano deliberato aliquote maggiori o detrazioni minori saranno quelli che percepiranno i trasferimenti compensativi più cospicui, slegando maggiormente il de-

corso della loro spesa dalla necessità di finanziarla con risorse prelevate all'interno della collettività. Si noti, peraltro, che essendo l'ICI un'imposta poco amata dai cittadini, non è improbabile pensare che laddove questa si presenti con una forte incidenza esistano scarse capacità di controllo da parte dei cittadini nel condizionare le scelte amministrative.

L'iniquità della strategia messa in campo con i recenti provvedimenti legislativi, tuttavia, emerge con forza andando ad analizzare gli scenari che si delineano con l'applicazione del blocco dell'addizionale IRPEF. Nella tabella sottostante sono riportati alcuni dati relativi al sottoinsieme dei Comuni soggetti al Patto di stabilità interno che hanno attivato l'addizionale negli anni scorsi.

Tabella 1

Aliquote IRPEF	n. Comuni	Saldo 2007 pro capite (euro)	Manovra 2009 pro capite (euro)	Copertura potenziale della Manovra mediante leva fiscale
0-0,2	200	-21,07	-24,78	75,16%
0,21-0,4	427	-7,37	-16,12	85,41%
0,41-0,6	682	-49,82	-34,92	26,86%
0,61-0,8	371	2,52	-8,87	16,73%
Totale	**1.680**	**-26,09**	**-24,00**	**39,22%**

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno

Come si può vedere, circa l'82% dei Comuni soggetti al Patto dispone dell'addizionale IRPEF, ma solo un quinto di essi si colloca nella parte più alta della forchetta all'interno della quale è possibile variare l'aliquota. Oltre un terzo dei Comuni adotta un'aliquota inferiore allo 0,4%, mentre poco più del 40% ha sfruttato un livello di imposizione addizionale compreso tra lo 0,4% e lo 0,6%. Dai dati, quindi, si sostanzierebbero ancora di-

screti margini di flessibilità all'interno del comparto qualora le aliquote non fossero state bloccate. Inoltre, se si guarda ai corrispondenti livelli dei saldi, si evince chiaramente come i Comuni che più hanno sfruttato l'autonomia tributaria siano anche quelli con i saldi migliori (la relazione non è perfetta, in quanto si rinvengono saldi negativi elevati per gli Enti con aliquote medio-alte). Ciò non vuol dire che questi siano i più virtuosi, ma semplicemente che nel corso del 2007 siffatti Enti hanno dato una maggiore preferenza al raggiungimento dell'avanzo di bilancio sfruttando maggiormente la leva fiscale, rispetto ad altri che, pur contenendo il livello assoluto del disavanzo, hanno preferito un percorso graduale, magari realizzato attraverso un contenimento della spesa.

In prospettiva, però, i Comuni che non hanno scaricato sulle imposte l'aggiustamento 2007 si troveranno nella doppia e ingiusta condizione di dover realizzare Manovre più restrittive e con minori risorse a disposizione, visto che il blocco è intervenuto in un progressivo miglioramento dei saldi. Come mostrato nella tabella 1, i Comuni che si collocano nelle prime due fasce di aliquota devono realizzare una Manovra almeno doppia in termini pro capite rispetto a quella che si troveranno ad affrontare i Comuni che hanno sfruttato al massimo l'aliquota nel 2007. Il problema non si porrebbe se fosse lasciata loro la possibilità di bilanciare l'intervento sul fronte delle aliquote. Nell'ultima colonna, infatti, è riportato l'impatto di un quarto dell'aumento potenziale delle aliquote, calcolato come la differenza tra l'aliquota massima e quella vigente al 2008, sul totale della Manovra. Come si può vedere, con una Manovra che complessivamente non supererebbe i 300 milioni di euro, oltre

un terzo dei Comuni potrebbe coprire circa l'80% dell'intervento correttivo, mentre i Comuni che hanno già sfruttato gli spazi di manovra fiscale saranno obbligati, seppur all'interno di misure più contenute, a concentrare lo sforzo sulla riduzione della spesa.

Se si legge l'ultima colonna come misura della penalizzazione indotta dal blocco delle aliquote (maggiore la copertura potenziale maggiore la penalizzazione implicita) il risultato che emerge dallo scenario prospettico è in controtendenza con gli obiettivi del federalismo.

Nell'ottica di non aumentare la pressione fiscale si premia chi l'ha aumentata già e si chiede un sacrificio a chi invece l'ha mantenuta bassa.

La scelta adottata, se confermata durante l'*iter* parlamentare, introdurrà un incentivo perverso nel mondo delle Amministrazioni locali, spingendole ad aumentare la tassazione appena ne avranno la possibilità e a ridurre la spesa solo nei limiti imposti dal Patto. Forse sarebbe stato più logico adottare un percorso di crescita programmato della pressione fiscale per i Comuni che non hanno ancora utilizzato tale potenzialità. Invece, alla luce della formulazione attuale della Manovra, il passaggio al federalismo diventa più arduo, perché diventa più elevato il rischio che il prossimo sblocco dell'autonomia sia incontrollabile e foriero di comportamenti devianti.

APPENDICE

DETTAGLIO ALIQUOTA ORDINARIA E ABITAZIONE PRINCIPALE PER REGIONE

Le tabelle di seguito riportate illustrano l'andamento delle aliquote (ordinaria e abitazione principale) degli ultimi 3 anni a livello di singola Regione.

Aliquota ordinaria:

ABRUZZO

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	1	1	//	1.581	89
4	7	4	4	7.160	2.891	3.496
4 - 5	16	16	15	34.030	32.358	30.101
5	61	56	45	90.404	79.651	53.444
5 - 6	42	38	38	122.870	95.707	93.580
6	85	79	79	297.710	231.774	225.333
6 - 7	41	50	52	165.076	148.462	164.958
7	53	61	71	592.547	717.373	738.796
	305	*305*	*305*	*1.309.797*	*1.309.797*	*1.309.797*

BASILICATA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	3	//	//	5.237
4	8	6	6	21.663	8.429	8.429
4 - 5	4	3	3	7.701	6.167	6.167
5	31	33	29	88.917	102.151	87.682
5 - 6	12	13	12	42.668	44.202	42.121
6	51	51	48	149.316	142.885	129.333
6 - 7	5	4	4	49.848	37.665	25.924
7	20	21	26	231.225	249.839	286.445
	131	*131*	*131*	*591.338*	*591.338*	*591.338*

CALABRIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	1	2	2.937	2.937	17.422
4	29	26	24	52.977	45.378	43.674
4 - 5	2	2	2	3.291	3.291	6.468
5	61	66	57	128.468	136.590	114.700
5 - 6	34	29	29	351.888	340.776	308.442
6	151	143	140	554.559	536.439	501.441
6 - 7	32	33	33	177.317	145.282	154.012
7	99	109	122	726.615	787.359	851.893
	409	***409***	***409***	***1.998.052***	***1.998.052***	***1.998.052***

CAMPANIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	18	17	14	42.965	39.917	24.174
4 - 5	5	4	4	17.133	15.987	14.650
5	69	71	70	212.626	213.215	205.060
5 - 6	50	49	40	225.953	178.463	122.481
6	179	164	158	964.788	886.297	708.559
6 - 7	67	71	75	658.495	689.088	717.780
7	163	175	190	3.668.227	3.767.220	3.997.483
	551	***551***	***551***	***5.790.187***	***5.790.187***	***5.790.187***

EMILIA ROMAGNA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	2.091
4	1	1	1	3.043	3.043	3.043
4 - 5	5	4	4	12.346	5.986	5.986
5	7	6	5	19.028	13.406	9.386
5 - 6	25	18	14	224.633	150.155	126.410
6	25	25	25	139.441	141.532	130.983
6 - 7	130	131	131	1.687.097	1.522.190	1.173.304
7	148	156	160	2.137.676	2.386.952	2.772.061
	341	*341*	*341*	*4.223.264*	*4.223.264*	*4.223.264*

FRIULI VENEZIA GIULIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	1	2	3.918	3.918	5.553
4	8	8	8	12.049	12.049	12.049
4 - 5	16	15	14	70.245	68.189	57.286
5	39	38	38	129.246	126.487	127.310
5 - 6	55	54	49	228.817	223.277	209.578
6	45	44	44	269.750	263.721	272.685
6 - 7	19	21	24	98.910	100.782	106.488
7	36	38	40	399.667	414.179	421.653
	219	*219*	*219*	*1.212.602*	*1.212.602*	*1.212.602*

LAZIO

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	17.102
4	//	1	1	//	1.105	1.105
4 - 5	2	1	1	2.660	1.555	1.555
5	21	19	19	45.708	43.264	43.002
5 - 6	30	28	21	198.384	174.130	138.936
6	115	105	106	446.314	375.564	353.901
6 - 7	67	70	68	3.283.053	541.481	515.129
7	143	154	161	1.517.189	4.356.209	4.422.578
	378	*378*	*378*	*5.493.308*	*5.493.308*	*5.493.308*

LIGURIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	1	//	733	733	//
4 - 5	3	//	//	65.334	//	//
5	11	12	9	13.597	19.480	12.229
5 - 6	15	16	14	72.902	65.340	61.585
6	51	50	51	74.585	73.596	73.233
6 - 7	58	54	52	187.599	170.582	161.839
7	96	102	109	1.193.128	1.278.147	1.298.992
	235	*235*	*235*	*1.607.878*	*1.607.878*	*1.607.878*

LOMBARDIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	2	4	3	74.042	13.498	5.965
4	18	15	14	42.825	38.432	35.516
4 - 5	16	14	16	61.185	58.578	63.810
5	162	143	135	1.872.981	1.714.003	1.665.680
5 - 6	243	219	200	1.298.154	1.165.278	1.073.985
6	439	428	412	1.707.131	1.636.344	1.571.175
6 - 7	294	301	313	2.012.540	2.041.051	2.010.242
7	372	422	453	2.476.583	2.878.257	3.119.068
	1.546	*1.546*	*1.546*	*9.545.441*	*9.545.441*	*9.545.441*

MARCHE

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4 - 5	//	1	1	//	1.121	1.121
5	8	6	5	18.316	15.099	12.341
5 - 6	20	15	14	82.424	48.235	46.694
6	57	51	47	156.862	105.933	99.512
6 - 7	42	45	41	254.924	224.553	178.675
7	119	128	138	1.023.572	1.141.157	1.197.755
	246	*246*	*246*	*1.536.098*	*1.536.098*	*1.536.098*

MOLISE

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	2	2	2	6.732	6.732	6.732
4 - 5	4	4	4	5.147	5.147	5.147
5	24	23	22	30.691	29.648	27.342
5 - 6	24	22	22	39.846	34.919	34.919
6	46	45	45	52.591	52.890	53.863
6 - 7	23	25	23	141.765	145.710	137.770
7	13	15	18	43.302	45.028	54.301
	136	***136***	***136***	***320.074***	***320.074***	***320.074***

PIEMONTE

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	2	2	2.076	3.260	4.447
4	14	12	10	15.233	12.576	11.129
4 - 5	21	17	17	57.451	45.367	40.732
5	148	137	128	196.232	178.248	163.110
5 - 6	208	206	192	481.706	459.351	421.003
6	358	352	354	1.475.457	1.432.234	1.450.768
6 - 7	226	227	237	1.008.673	915.956	915.901
7	230	251	265	1.116.000	1.305.619	1.345.644
oltre il 7	//	2	1	//	217	94
	1.206	***1.206***	***1.206***	***4.352.828***	***4.352.828***	***4.352.828***

PUGLIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	2	//	//	27.694
4 - 5	2	2	1	13.771	13.771	1.474
5	24	25	21	138.657	152.830	105.136
5 - 6	32	30	28	597.524	490.256	445.256
6	93	84	75	1.077.319	790.961	667.227
6 - 7	50	48	49	1.096.531	857.862	787.558
7	57	69	82	1.146.067	1.764.189	2.035.524
	258	*258*	*258*	*4.069.869*	*4.069.869*	*4.069.869*

SARDEGNA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	1	1	//	159.312	159.312
4	110	109	103	153.101	150.446	146.541
4 - 5	39	39	37	84.414	75.564	60.377
5	90	90	96	356.167	199.510	207.582
5 - 6	22	22	22	96.513	88.171	87.945
6	59	57	56	392.433	399.924	398.960
6 - 7	20	24	26	257.090	277.713	283.050
7	37	35	36	319.725	308.803	315.676
	377	*377*	*377*	*1.659.443*	*1.659.443*	*1.659.443*

SICILIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	2	2	3	15.617	25.826	71.219
4	26	25	20	172.585	171.462	128.715
4 - 5	9	9	8	52.503	52.503	45.182
5	52	49	46	295.228	260.116	254.511
5 - 6	37	38	39	424.402	384.036	367.920
6	126	120	115	1.038.789	888.565	840.587
6 - 7	60	59	61	1.208.684	1.242.269	970.033
7	78	88	98	1.809.053	1.992.084	2.338.694
	390	*390*	*390*	*5.016.861*	*5.016.861*	*5.016.861*

TOSCANA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	1	1	1	4.871	4.871	4.871
4 - 5	//	1	1	//	2.468	2.468
5	//	//	//	//	//	//
5 - 6	20	17	11	363.269	166.685	121.057
6	21	18	18	158.769	122.453	116.287
6 - 7	44	45	45	757.797	946.450	799.320
7	201	205	211	2.353.505	2.395.284	2.594.208
	287	*287*	*287*	*3.638.211*	*3.638.211*	*3.638.211*

TRENTINO ALTO ADIGE

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	132	124	117	213.806	191.317	178.959
4 - 5	39	40	42	114.136	114.794	119.284
5	90	91	89	168.807	167.527	167.264
5 - 6	28	30	32	149.219	167.343	168.833
6	39	41	41	306.040	307.509	302.463
6 - 7	3	4	6	5.845	6.795	12.229
7	8	9	12	36.850	39.418	45.671
	339	*339*	*339*	*994.703*	*994.703*	*994.703*

UMBRIA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
5	1	1	1	1.182	1.182	1.182
5 - 6	4	2	2	38.681	9.245	29.861
6	19	15	13	68.831	30.755	28.323
6 - 7	19	19	16	120.447	137.746	97.175
7	49	55	60	643.826	694.039	716.426
	92	*92*	*92*	*872.967*	*872.967*	*872.967*

VALLE D'AOSTA

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	1.335
4	46	43	42	89.508	85.912	82.054
4 - 5	11	11	13	13.926	13.926	17.290
5	12	14	10	12.987	16.487	11.639
5 - 6	1	2	2	959	1.055	1.055
6	3	3	5	5.221	5.221	9.228
6 - 7	1	1	1	2.211	2.211	2.211
	74	*74*	*74*	*124.812*	*124.812*	*124.812*

VENETO

Aliquota ordinaria (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	1.917
4	3	2	2	24.705	15.367	15.367
4 - 5	11	12	11	74.914	84.252	77.852
5	51	49	43	309.343	302.728	280.939
5 - 6	74	66	60	420.796	388.139	348.247
6	134	123	122	810.934	667.036	660.089
6 - 7	125	127	129	925.443	954.134	954.228
7	183	201	212	2.207.419	2.325.915	2.398.932
oltre il 7	//	1	1	//	35.983	35.983
	581	*581*	*581*	*4.773.554*	*4.773.554*	*4.773.554*

Aliquota abitazione principale:

ABRUZZO

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	2	//	//	13.681	//
2 - 4	2	4	5	122.650	143.647	154.697
4	26	30	27	45.298	53.175	43.275
4 - 5	48	58	60	252.065	356.535	368.204
5	108	100	102	344.806	383.503	407.975
5 - 6	60	52	50	359.261	179.056	155.837
6	49	47	50	144.651	137.926	137.697
6 - 7	5	6	6	11.536	13.875	13.875
7	7	6	5	29.530	28.399	28.237
	305	*305*	*305*	*1.309.797*	*1.309.797*	*1.309.797*

BASILICATA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Esente	//	//	1	//	//	2.112
3 - 4	//	//	1	//	//	1.172
4	22	21	19	98.132	96.991	74.262
4 - 5	10	11	10	35.825	48.008	36.950
5	45	45	43	260.065	249.023	262.743
5 - 6	16	16	15	77.090	77.090	75.009
6	32	32	32	84.949	78.518	75.912
6 - 7	2	2	2	23.933	23.933	23.933
7	4	4	8	11.344	17.775	39.245
	131	*131*	*131*	*591.338*	*591.338*	*591.338*

CALABRIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	41	42	44	103.824	109.862	302.342
4 - 5	12	16	12	260.899	275.437	77.416
5	112	111	107	456.259	555.476	536.264
5 - 6	65	62	63	477.340	346.979	346.862
6	142	139	140	570.758	574.722	586.752
6 - 7	18	20	21	74.892	81.496	83.375
7	19	19	22	54.080	54.080	65.041
	409	*409*	*409*	*1.998.052*	*1.998.052*	*1.998.052*

CAMPANIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	7.258
Esente	//	1	2	//	7.258	2.735
4	41	44	46	273.613	350.148	462.419
4 - 5	36	38	35	380.312	494.035	336.184
5	169	170	171	1.113.557	1.066.376	1.153.097
5 - 6	133	131	127	2.506.725	2.385.457	2.340.903
6	142	136	132	1.203.496	1.163.816	1.160.530
6 - 7	15	17	19	242.055	259.926	217.359
7	15	14	18	70.429	63.171	109.702
	551	*551*	*551*	*5.790.187*	*5.790.187*	*5.790.187*

EMILIA ROMAGNA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	2.703
4	8	9	10	58.481	75.784	78.424
4 - 5	45	49	47	535.004	583.908	571.343
5	41	41	43	530.630	526.542	525.091
5 - 6	144	141	139	2.146.307	2.232.275	2.236.085
6	41	42	41	375.621	379.883	376.117
6 - 7	53	52	53	473.417	338.393	384.424
7	9	7	7	103.804	86.479	49.077
	341	*341*	*341*	*4.223.264*	*4.223.264*	*4.223.264*

FRIULI VENEZIA GIULIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Esente	//	//	1	//	//	14.241
3 - 4	1	2	2	14.457	19.502	19.502
4	37	42	49	200.452	234.553	255.727
4 - 5	67	71	69	374.998	610.918	587.730
5	59	55	50	413.425	159.467	156.007
5 - 6	39	35	33	179.916	162.470	152.931
6	16	14	14	29.354	25.692	25.692
6 - 7	//	//	1	//	//	772
	219	*219*	*219*	*1.212.602*	*1.212.602*	*1.212.602*

LAZIO

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	1	1	//	2.705.603	17.102
3 - 4	//	1	1	//	7.480	7.480
4	15	20	21	208.989	262.428	252.260
4 - 5	38	44	44	3.400.468	828.111	3.426.095
5	91	84	85	626.672	500.011	585.199
5 - 6	97	96	92	768.281	739.677	697.688
6	97	93	93	332.921	310.915	309.082
6 - 7	20	21	22	93.612	95.204	96.083
7	20	18	19	62.365	43.879	102.319
	378	*378*	*378*	*5.493.308*	*5.493.308*	*5.493.308*

LIGURIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	1	//	733	733	//
3 - 4	1	1	1	41.055	41.055	41.055
4	23	23	29	180.848	180.848	190.324
4 - 5	38	37	39	259.615	258.621	254.374
5	44	52	47	79.606	206.304	205.732
5 - 6	56	49	44	275.890	149.571	129.968
6	49	49	49	727.473	727.473	727.653
6 - 7	16	16	18	33.482	34.097	37.034
7	7	7	8	9.176	9.176	21.738
	235	*235*	*235*	*1.607.878*	*1.607.878*	*1.607.878*

LOMBARDIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	//	2	11.219	//	7.099
Esente	//	1	6	//	1.104	48.942
3 - 4	3	4	4	43.527	69.830	69.830
4	146	176	189	922.353	1.463.642	1.719.896
4 - 5	194	216	221	1.537.840	3.069.142	2.998.011
5	453	434	420	3.862.548	2.021.014	1.867.446
5 - 6	383	365	356	2.159.265	2.000.615	1.909.474
6	287	277	271	796.045	760.179	753.091
6 - 7	48	43	49	160.713	109.305	126.479
7	31	30	28	51.931	50.610	45.173
	1.546	*1.546*	*1.546*	*9.545.441*	*9.545.441*	*9.545.441*

MARCHE

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	7	11	13	160.525	137.519	148.512
4 - 5	29	32	32	467.440	594.322	587.352
5	55	53	50	281.728	264.236	273.697
5 - 6	83	81	79	463.383	364.358	347.947
6	57	54	57	132.549	119.212	123.171
6 - 7	9	9	10	22.546	49.642	49.571
7	6	6	5	7.927	6.809	5.848
	246	*246*	*246*	*1.536.098*	*1.536.098*	*1.536.098*

MOLISE

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	4	4	4	12.480	12.480	12.480
4 - 5	10	10	10	72.321	72.873	68.826
5	35	36	36	90.918	91.925	94.567
5 - 6	24	27	26	63.333	71.278	65.727
6	48	46	48	47.789	46.115	57.948
6 - 7	13	11	10	32.404	24.574	19.697
7	2	2	2	829	829	829
	136	*136*	*136*	*320.074*	*320.074*	*320.074*

PIEMONTE

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	2	//	2.076	3.260	//
Esente	//	//	2	//	//	2.079
4	51	56	59	127.011	133.468	138.309
4 - 5	84	99	96	430.942	613.372	607.070
5	319	307	310	913.294	881.046	889.455
5 - 6	330	325	317	2.215.447	2.066.291	2.051.248
6	325	320	324	465.366	462.566	478.262
6 - 7	70	69	71	185.107	177.196	172.224
7	26	28	27	13.585	15.629	14.181
	1.206	*1.206*	*1.206*	*4.352.828*	*4.352.828*	*4.352.828*

PUGLIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	7.289
Esente	//	//	1	//	//	5.273
3 - 4	4	4	5	110.686	110.686	223.735
4	45	52	51	839.813	1.004.003	836.316
4 - 5	38	38	39	914.681	1.003.321	1.029.506
5	86	79	75	1.119.727	860.077	890.468
5 - 6	51	54	53	664.766	713.488	690.732
6	29	25	26	205.123	161.406	162.543
6 - 7	4	4	4	18.704	18.704	14.961
7	1	2	3	196.369	198.184	209.046
	258	*258*	*258*	*4.069.869*	*4.069.869*	*4.069.869*

SARDEGNA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
2 - 4	//	//	1	//	//	1.120
4	187	190	192	644.377	802.653	811.308
4 - 5	81	80	82	516.534	357.726	350.911
5	89	85	83	302.367	295.785	301.435
5 - 6	10	13	11	168.438	176.165	168.947
6	8	8	7	24.078	24.078	22.686
6 - 7	//	//	//	//	//	//
7	2	1	1	3.649	3.036	3.036
	377	*377*	*377*	*1.659.443*	*1.659.443*	*1.659.443*

SICILIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	//	1	//	//	28.763
Esente	//	2	1	//	16.530	3.506
3 - 4	//	1	//	//	21.170	//
4	75	79	77	1.133.296	1.098.354	1.056.409
4 - 5	47	47	47	1.203.005	1.236.083	1.228.273
5	128	122	123	1.289.067	1.262.945	1.296.636
5 - 6	58	58	53	1.005.877	1.012.698	661.561
6	63	60	60	277.404	253.121	280.615
6 - 7	8	8	11	51.599	51.599	363.819
7	11	13	17	56.613	64.361	97.279
	390	*390*	*390*	*5.016.861*	*5.016.861*	*5.016.861*

TOSCANA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	//	1	//	//	1.367	//
4	16	18	19	212.396	226.260	228.633
4 - 5	42	43	44	573.982	593.272	604.536
5	43	48	47	297.358	367.667	364.417
5 - 6	116	107	108	1.459.558	1.176.488	1.177.949
6	41	42	40	704.172	769.182	757.722
6 - 7	25	25	26	245.100	435.754	500.775
7	4	3	3	145.645	68.221	4.179
	287	*287*	*287*	*3.638.211*	*3.638.211*	*3.638.211*

TRENTINO ALTO ADIGE

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
*	1	4	//	1.470	6.675	//
Esente	7	8	27	11.349	10.371	53.267
4	229	223	212	705.343	688.744	665.215
4 - 5	50	52	50	129.002	143.798	140.494
5	44	45	43	122.193	121.664	119.426
5 - 6	5	5	5	18.999	18.999	11.849
6	3	2	2	6.347	4.452	4.452
	339	*339*	*339*	*994.703*	*994.703*	*994.703*

UMBRIA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	1	//	1	1.167	//	2.716
4 - 5	6	7	7	58.352	89.756	95.885
5	16	18	18	310.636	294.208	288.331
5 - 6	41	40	38	426.449	429.528	421.046
6	20	19	19	53.469	35.208	35.208
6 - 7	6	5	6	20.306	17.574	21.679
7	2	3	3	2.588	6.693	8.102
	92	*92*	*92*	*872.967*	*872.967*	*872.967*

VALLE D'AOSTA

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4	56	54	54	103.156	99.720	97.575
4 – 5	11	11	12	18.112	18.112	19.458
5	6	7	5	2.585	5.925	4.706
5 – 6	1	2	2	959	1.055	1.055
6	//	//	1	//	//	2.018
	74	*74*	*74*	*124.812*	*124.812*	*124.812*

VENETO

Aliquota abitazione principale (per mille)	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Esente	//	3	3	//	31.610	31.610
4	66	79	87	908.477	957.677	994.519
4 - 5	118	115	112	1.293.762	1.281.714	1.281.295
5	175	175	174	1.127.729	1.219.369	1.215.361
5 - 6	116	110	106	1.053.142	958.634	923.744
6	75	73	71	253.274	215.346	207.875
6 - 7	25	20	20	120.294	92.328	93.584
7	6	6	8	16.876	16.876	25.566
	581	*581*	*581*	*4.773.554*	*4.773.554*	*4.773.554*

DETTAGLIO DETRAZIONI PER REGIONE

Le tabelle di seguito riportate illustrano l'andamento delle detrazioni degli ultimi 3 anni a livello di singola Regione.

ABRUZZO

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	197	192	210	829.052	822.156	929.622
104 - 155	99	101	86	413.984	398.489	304.981
156 - 1.000	7	8	7	58.424	74.678	74.401
ulteriori detr.	2	4	2	8.337	14.474	793
	305	*305*	*305*	*1.309.797*	*1.309.797*	*1.309.797*

BASILICATA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	98	92	94	384.404	346.128	354.262
104 - 155	30	33	29	201.742	231.561	220.457
156 - 1.000	3	6	7	5.192	13.649	14.507
ulteriori detr.	//	//	1	//	//	2.112
	131	*131*	*131*	*591.338*	*591.338*	*591.338*

CALABRIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	318	319	321	1.302.572	1.302.181	1.312.257
104 - 155	80	81	75	664.092	670.118	642.404
156 - 1.000	7	6	9	25.539	20.144	24.170
ulteriori detr.	4	3	4	5.849	5.609	19.221
	409	*409*	*409*	*1.998.052*	*1.998.052*	*1.998.052*

CAMPANIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	422	421	418	3.113.648	3.095.858	3.122.474
104 - 155	117	119	118	2.546.622	2.573.182	2.480.891
156 - 1.000	9	10	9	112.803	113.889	113.611
ulteriori detr.	3	1	6	17.114	7.258	73.211
	551	*551*	*551*	*5.790.187*	*5.790.187*	*5.790.187*

EMILIA ROMAGNA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	201	191	201	2.027.926	1.960.381	2.481.955
104 - 155	129	137	129	1.962.325	2.007.552	1.617.490
156 - 1.000	9	11	10	133.071	155.389	113.989
ulteriori detr.	2	2	1	99.942	99.942	9.830
	341	*341*	*341*	*4.223.264*	*4.223.264*	*4.223.264*

FRIULI VENEZIA GIULIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	119	112	101	770.032	728.219	719.774
104 - 155	84	87	95	372.286	390.057	383.850
156 - 1.000	15	17	18	57.247	73.523	73.748
ulteriori detr.	1	3	5	13.037	20.803	35.230
	219	*219*	*219*	*1.212.602*	*1.212.602*	*1.212.602*

LAZIO

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	305	302	306	4.608.960	4.560.171	4.540.223
104 - 155	63	65	61	832.108	857.900	826.504
156 - 1.000	7	9	7	34.778	49.815	48.398
ulteriori detr.	3	2	4	17.462	25.422	78.183
	378	*378*	*378*	*5.493.308*	*5.493.308*	*5.493.308*

LIGURIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	160	153	149	570.199	556.730	522.889
104 - 155	64	68	72	986.559	973.895	1.005.687
156 - 1.000	8	10	10	40.822	43.275	43.275
ulteriori detr.	3	4	4	10.298	33.978	36.027
	235	*235*	*235*	*1.607.878*	*1.607.878*	*1.607.878*

LOMBARDIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	1.000	952	923	4.061.758	3.701.640	3.582.954
104 - 155	481	519	531	5.011.253	5.191.473	5.085.924
156 - 1.000	48	56	69	365.724	523.002	712.537
ulteriori detr.	17	19	23	106.706	129.326	164.026
	1.546	*1.546*	*1.546*	*9.545.441*	*9.545.441*	*9.545.441*

MARCHE

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	196	190	193	1.042.867	1.009.027	1.059.286
104 - 155	45	50	49	404.729	423.487	446.827
156 - 1.000	2	2	3	9.181	9.181	19.721
ulteriori detr.	3	4	1	79.321	94.403	10.264
	246	*246*	*246*	*1.536.098*	*1.536.098*	*1.536.098*

MOLISE

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	121	117	119	189.528	174.836	180.604
104 - 155	13	15	17	127.374	136.699	139.470
156 - 1.000	//	//	//	//	//	//
ulteriori detr.	2	4	//	3.172	8.539	//
	136	*136*	*136*	*320.074*	*320.074*	*320.074*

PIEMONTE

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	804	788	785	1.592.849	1.488.618	1.549.784
104 - 155	365	376	376	2.434.192	2.445.224	2.430.859
156 - 1.000	25	33	37	201.461	195.932	212.072
ulteriori detr.	12	9	8	124.326	223.054	160.113
	1.206	*1.206*	*1.206*	*4.352.828*	*4.352.828*	*4.352.828*

PUGLIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	174	166	166	2.414.921	2.437.772	2.303.913
104 - 155	79	84	87	1.551.558	1.503.108	1.707.340
156 - 1.000	5	7	3	103.390	115.274	46.054
ulteriori detr.	//	1	2	//	13.715	12.562
	258	*258*	*258*	*4.069.869*	*4.069.869*	*4.069.869*

SARDEGNA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	311	308	303	1.087.704	1.078.623	1.080.489
104 - 155	54	56	57	443.158	443.673	440.001
156 - 1.000	9	9	16	49.070	49.070	68.384
ulteriori detr.	3	4	1	79.511	88.077	70.569
	377	*377*	*377*	*1.659.443*	*1.659.443*	*1.659.443*

SICILIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	280	272	267	3.744.975	3.520.513	3.491.460
104 - 155	91	92	92	1.013.532	1.195.924	1.189.355
156 - 1.000	19	24	26	258.354	283.894	294.796
ulteriori detr.	//	2	5	//	16.530	41.250
	390	*390*	*390*	*5.016.861*	*5.016.861*	*5.016.861*

TOSCANA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	183	178	186	1.650.820	1.620.272	1.721.876
104 - 155	91	94	89	1.238.372	1.252.299	1.519.249
156 - 1.000	8	8	9	334.605	334.605	338.317
ulteriori detr.	5	7	3	414.414	431.035	58.769
	287	*287*	*287*	*3.638.211*	*3.638.211*	*3.638.211*

TRENTINO ALTO ADIGE

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	61	58	57	62.972	59.798	57.317
104 - 155	84	83	79	139.179	141.165	134.766
156 - 1.000	167	170	172	620.624	733.869	735.198
ulteriori detr.	27	28	31	171.928	59.871	67.422
	339	*339*	*339*	*994.703*	*994.703*	*994.703*

UMBRIA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	69	67	68	609.192	607.403	609.040
104 - 155	21	23	22	257.180	262.083	243.906
156 - 1.000	//	//	//	//	//	//
ulteriori detr.	2	2	2	6.595	3.481	20.021
	92	*92*	*92*	*872.967*	*872.967*	*872.967*

VALLE D'AOSTA

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	39	36	32	45.379	44.155	40.318
104 - 155	21	24	29	67.376	68.600	73.396
156 - 1.000	14	14	13	12.057	12.057	11.098
ulteriori detr.	//	//	//	//	//	//
	74	*74*	*74*	*124.812*	*124.812*	*124.812*

VENETO

Detrazione	n. Comuni			n. abitanti		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
103,29	266	252	253	1.646.856	1.557.060	1.562.940
104 - 155	273	285	285	2.809.612	2.859.796	2.873.436
156 - 1.000	29	33	34	217.501	238.862	245.862
ulteriori detr.	13	11	9	99.585	117.836	91.316
	581	*581*	*581*	*4.773.554*	*4.773.554*	*4.773.554*

QUADRO SINOTTICO EVOLUZIONE GIURIDICA PATTO STABILITÀ

Anno / Riferimento normativo	2004	2005	2006	2007	2008
	Art. 3, comma 50, della legge 24 dicembre 2003, n. 350	Art. 1, da comma 21 a comma 34, L. n. 311/2004	Art. 1 da comma 138 a comma 150, L. n. 266/2005	Art. 1, da comma 679 a comma 692, L. n. 296/2007	Art. 1, comma 379 L. 244/07
Enti soggetti al Patto	Tutti gli Enti territoriali esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	Tutti gli Enti territoriali esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, le Comunità montane e isolane e le Unioni dei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti	Tutti gli Enti territoriali, esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, le Comunità montane con popolazione inferiore a 50.000 abitanti	Tutti gli Enti territoriali, esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	Tutti gli Enti territoriali, esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti
Obiettivo programmatico	Adeguamento del saldo al tasso di inflazione programmato	Tetto alla crescita della spesa (corrente e in conto capitale), si di cassa che di competenza	Tetto alla spesa distinto tra parte corrente e parte in conto capitale, sia di cassa che di competenza	Riduzione del saldo programmatico, sia in termini di cassa che di competenza	Riduzione del saldo programmatico in termini di competenza mista
Entrate: voci escluse	• trasferimenti da Stato, Unione Europea e da altri Enti soggetti al Patto di stabilità; • compartecipazione all'IRPEF • entrate derivanti dalla dismissione di beni immobili e finanziari; riscossione dei crediti			Riscossione di crediti	Riscossione di crediti

Anno / Riferimento normativo	2004	2005	2006	2007	2008
	Art. 3, comma 50, della legge 24 dicembre 2003, n. 350	Art. 1, da comma 21 a comma 34, L. n. 311/2004	Art. 1 da comma 138 a comma 150, L. n. 266/2005	Art. 1, da comma 679 a comma 692, L. n. 296/2007	Art. 1, comma 379 L. 244/07
Spese: voci escluse	• interessi passivi; • spese per elezioni amministrative; • spese finanziate con fondi Comunitari; • spese connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali; • spese in conto capitale; • oneri per l'adeguamento del contratto	• spese per il personale; • spese per partecipazioni azionarie, conferimenti, concessione di crediti; • spese per trasferimenti alle P.A.; • spese per minori soggetti a provvedimenti aut. Giudiziaria; • spese per calamità naturali; • spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a partire dal 1 gennaio 2004; • spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio	• spese per il personale; • spese per concessione di crediti; • spese per trasferimenti alle P.A.; • spese di carattere sociale; • spese per interessi passivi; • spese per calamità naturali; • spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio • spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a partire dal 1 gennaio 2005;	• concessioni di crediti; • le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero, necessarie per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari, ivi incluse quelle relative al trasloco; • spese di investimento finanziate con una percentuale dell'avanzo di amministrazione variabile a seconda del saldo di riferimento dell'Ente	• concessioni di crediti; • le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero, necessarie per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari, ivi incluse quelle relative al trasloco

TARSU E TARI

IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA ATTRAVERSO LA TASSA O LA TARIFFA

L'igiene urbana è uno dei servizi pubblici locali che maggiormente incide sulla qualità di vita dei cittadini e ciò non esclusivamente per la vivibilità e il decoro della città, ma anche per gli aspetti igienico-sanitari ad esso connessi. Questo servizio è stato oggetto negli ultimi dieci anni di una riforma, nata con il Decreto Ronchi del 1997, che ancora oggi può considerarsi in itinere e il cui corso rispecchia le tante difficoltà che nel nostro Paese incontrano i processi di innovazione e trasformazione quando investono le competenze di diversi livelli territoriali di governo.

Ad oggi i Comuni finanziano il servizio di igiene urbana alternativamente con la *Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU),* prevista dal decreto legislativo n. 507/1993, o con la *Tariffa di igiene ambientale (TIA),* istituita dal decreto legislativo n. 22 del 1997 (Decreto Ronchi).

Seppure in un quadro caratterizzato da forte incertezza normativa, il passaggio dal regime di *Tassa* a quello di *Tariffa* ha interessato in questi anni un numero crescente di Comuni.

Alla *Tariffa* si è arrivati attraverso un percorso normativo che ha avuto origine alla fine degli anni '90 con il Decreto Ronchi (D.Lgs. n. 22 del 1997), che avrebbe dovuto sopprimere la *Tassa* con decorrenza dal 1999.

L'impulso, come per altre riforme importanti nel nostro Paese, è stato di origine comunitaria, essendo il decreto un'attuazione

delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE rispettivamente relative a rifiuti, rifiuti pericolosi e rifiuti di imballaggio.

Le numerose proroghe di legge però non hanno mai consentito alla *Tariffa* di diventare obbligatoria e per questa ragione solo una parte dei Comuni ha adottato il regime tariffario, facendo salva la facoltà per gli altri Comuni di permanere in regime di *Tassa*. Nel 2006 il *Testo Unico dell'Ambiente* (D.Lgs. n. 152 del 3 Aprile 2006) ha previsto una nuova *Tariffa* che sostituisce quella del Decreto Ronchi ma, in mancanza dei decreti attuativi, ad oggi la situazione è "congelata" al 2006 e i Comuni non possono più passare dalla *Tassa* alla *Tariffa*, e viceversa.

Di seguito un profilo minino dei due sistemi di finanziamento.

TARSU - Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

La Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è dovuta da coloro che occupano o detengono locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibiti esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa.

Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal Comune, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

A determinare l'onere sono quindi la metratura quadrata della superficie imponibile e i coefficienti di produzione delle diverse categorie individuate dal Comune.

Il gettito complessivo della *Tassa* non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni e non può essere inferiore ad una quota del 50% dello stesso.

Per gli Enti locali con situazioni strutturalmente deficitarie e per gli Enti locali dissestati è fissata una copertura dei costi attraverso la *Tassa* con una percentuale più alta.

Il costo del servizio comprende le spese inerenti e comunque gli oneri diretti e indiretti, nonché le quote di ammortamento dei mutui per la costituzione di consorzi per lo smaltimento dei rifiuti.

TIA - Tariffa di Igiene Ambientale

La Tariffa di Igiene Ambientale deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale.

La *Tariffa* è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

La *Tariffa*, come indicato nel Decreto Ronchi, e come ribadito nel D.P.R. n. 158 del 27 Aprile 1999*, Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la Tariffa del*

servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, si compone quindi di due parti.

Alla parte fissa afferiscono i costi di seguito elencati:

- costi di Spazzamento e Lavaggio strade e piazze pubbliche
- costi Amministrativi dell'Accertamento, della Riscossione e del Contenzioso
- costi Generali di Gestione
- costi Comuni Diversi
- altri costi
- costi d'Uso del Capitale.

La parte variabile comprende invece:

- costi di Raccolta e Trasporto RSU
- costi di Trattamento e Smaltimento RSU
- costi di Raccolta Differenziata per materiale
- costi di Trattamento e Riciclo (al netto dei proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti)

Il gettito tariffario è ripartito tra utenze *domestiche* e *non domestiche*.

Il metodo di ripartizione deve essere indicato dall'Ente locale secondo criteri razionali e dati oggettivi (es. quantità di rifiuti prodotti dalle utenze); in mancanza di questi dati la Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 ottobre del 1999 ha previsto che l'attribuzione alle due categorie avvenga stimando la quantità prodotta dalle utenze *non domestiche* e desumendo per differenza la quantità di rifiuti delle utenze *domestiche*.

Concentrandosi sulla *Tariffa* dell'utenza domestica, si osserva che la parte fissa si ottiene come prodotto della quota unitaria *Quf* (€/m²) per la superficie *S* dell'utenza (m²) corretta per un coefficiente di adattamento (Ka) secondo la seguente espressione:

$TFd(n, S) = Quf \cdot S \cdot Ka(n)$

dove:

TFd(n, S) = Quota fissa della tariffa per un'utenza domestica con n componenti il nucleo familiare e una superficie pari a S

n = Numero di componenti del nucleo familiare

S = Superficie dell'abitazione (m²)

Quf[11] = Quota unitaria (€/m²), determinata dal rapporto tra i costi fissi attribuibili alle utenze domestiche e la superficie totale delle abitazioni occupate dalle utenze medesime, corretta per il coefficiente di adattamento (Ka)

La parte variabile si ottiene come prodotto della quota unitaria *Quv* per un coefficiente di adattamento *Kb* per il costo unitario *Cu* (€/kg) secondo la seguente espressione:

$TVd = Quv \cdot Kb(n) \cdot Cu$

dove:

---

11 $Quf = Ctuf/\Sigma S_a\ S_{tot}(n) \cdot Ka(n)$ dove:
Ctuf= Totale dei costi fissi attribuibili alle utenze domestiche.
$S_{tot}(n)$ = Superficie totale delle utenze domestiche con n componenti del nucleo familiare
Ka(n) = Coefficiente di adattamento che tiene conto della reale distribuzione delle superfici degli immobili in funzione del numero di componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza

TVd = Quota variabile della tariffa per un'utenza domestica con n componenti il nucleo familiare

Quv[12] = Quota unitaria, determinata dal rapporto tra la quantità totale di rifiuti prodotta dalle utenze domestiche e il numero totale delle utenze domestiche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare delle utenze medesime, corrette per il coefficiente proporzionale di produttività (Kb).

Come si può osservare sia la parte fissa della *Tariffa* sia quella variabile dipendono oltre che dalla superficie del locale anche dall'ulteriore parametro del numero degli occupanti il locale, a sottolineare la volontà del legislatore di legare il carico tariffario alla quantità di rifiuti prodotta e quindi agli occupanti dei locali soggetti alla *Tariffa*, a differenza della *Tarsu* dove il legame era con la superficie.

Il Decreto Ronchi ha avuto come principio ispiratore quello di garantire una maggiore tutela ambientale, minimizzando l'impatto della produzione di rifiuti e introducendo un concetto fondamentale, ovvero che lo smaltimento deve essere solamente una fase residuale del processo.

---

12 $Quv = Qtot/\Sigma_n N(n) \cdot Kb(n)$ dove:
Qtot = Quantità totale di rifiuti
N(n) = Numero totale delle utenze domestiche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare
Kb (n) = Coefficiente proporzionale di produttività per utenza domestica in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza
Cu = Costo unitario (€/kg). Tale costo è determinato dal rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle utenze domestiche

La riforma si è mossa su un duplice binario: la responsabilità ambientale e la razionalità economica.

Uno dei principi chiave del Ronchi è stato sicuramente il principio del "*chi inquina paga*", di natura comunitaria, secondo cui coloro che causano danni all'ambiente devono sostenere i costi per ripararli, o rimborsare tali danni. Questo indirizzo è esplicitamente indicato all'art. 36 comma 2 del D.Lgs. n. 22 del 1997, che recita: *al fine di assicurare la responsabilizzazione degli operatori economici conformemente al principio "chi inquina paga" nonché la cooperazione degli stessi secondo il principio della "responsabilità condivisa", l'attività di gestione dei rifiuti […]*; inoltre è implicitamente contenuto nell'articolo 49 comma 4 nella disposizione: *La Tariffa è composta […] da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti*. La *Tariffa*, dunque, nella volontà del Legislatore, deve essere correlata alla quantità di rifiuti prodotta dall'utenza.

Altro aspetto innovativo del Decreto Ronchi è la disposizione della copertura integrale, raggiunta anche attraverso tappe progressive, dei costi di gestione dell'igiene urbana attraverso la *Tariffa*, con il vantaggio evidente di consentire il pareggio di bilancio delle aziende che forniscono il servizio.

UN CENNO AL TESTO UNICO DELL'AMBIENTE

Il Testo Unico dell'Ambiente (D.Lgs. n. 152/2006), detto anche "*Codice Ambientale*", prevede l'istituzione di una nuova *Tariffa* (art. 238) che ad oggi non è applicabile non essendo stati emanati i relativi decreti attuativi.

I principali tratti della *Tariffa* del Testo Unico possono essere così sintetizzati.

Viene abolita la *Tariffa* Ronchi ed istituita la *Tariffa* per la gestione dei rifiuti, a copertura di tutti i costi connessi alla gestione dei rifiuti urbani, compresi quelli di spazzamento e di discarica.

Le tariffe per le diverse tipologie di utenze sono commisurate *alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali*.

In ultimo, la titolarità della *Tariffa* passa dagli Enti locali alle Autorità d'ambito.

È interessante osservare come nella nuova *Tariffa* si sia ritenuto necessario inserire degli indici di carattere reddituale per determinare il gettito per fasce di utenze e territoriali. Questa scelta evidenzia la volontà del Legislatore di considerare l'imposizione sul servizio di igiene urbana non esclusivamente nell'ottica di un corrispettivo per il servizio goduto dall'utente, ma anche sotto un profilo sociale. La sperimentazione di questi anni ha probabilmente dimostrato che una "tariffa pura", oltre che di difficile realizzazione, non è in grado di garantire una

adeguata sostenibilità sociale nel finanziamento della gestione. Il riferimento agli indici reddituali inoltre pone dei dubbi sulla natura giuridica della *Tariffa*, essendo tali indici più aderenti ad un modello di finanziamento tramite *Tassa*.

I VANTAGGI E GLI SVANTAGGI DELLA TARIFFA

L'esperienza maturata in questi anni di *Tariffa* consente di evidenziare alcuni punti di forza ed alcune criticità nel finanziamento della gestione dei rifiuti urbani, utili anche nell'ottica della sua futura evoluzione. I principali vantaggi e svantaggi sono stati raccolti anche nel lavoro dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (*ONR)*, *Il finanziamento della gestione dei rifiuti: valutazione e prospettive del sistema tariffario*[13], datato 2004.

Partendo da questo lavoro si possono sviluppare alcune considerazioni che rappresentano una sorta di primo bilancio ad undici anni dall'emanazione del Decreto Ronchi.

Tra i vantaggi apportati dalla riforma si può sicuramente annoverare la correlazione della parte variabile della *Tariffa* alla quantità effettivamente prodotta di rifiuti, nel rispetto di un principio di equità contributiva e perseguendo le finalità di tutela ambientale del Decreto Ronchi. Va precisato però che, in assenza di sistemi in grado di misurare la quantità effettivamente conferita di rifiuti, equità ed efficacia della *Tariffa* perdono considerevolmente forza, avvicinando il sistema di finanziamento a quello della *Tassa*.

---

13 Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, *Il finanziamento della gestione dei rifiuti: valutazione e prospettive del sistema tariffario,* 2004.

La copertura integrale dei costi e degli investimenti attraverso le entrate della *Tariffa*, basata su principi di contabilità industriale, consente di far emergere costi sommersi e permette di finanziare integralmente gli investimenti e di remunerare il capitale investito. Questo ovviamente garantisce una maggiore trasparenza, evidenziando eventuali inefficienze.

Ancora, la gestione del servizio di igiene ambientale tramite un Gestore, e non più attraverso il Comune, consente di alleggerire i bilanci comunali e fa ricadere sul Gestore i rischi di minori entrate rispetto a quanto preventivato. Va precisato che alcune convenzioni tra Comune e Gestore possono prevedere che tale rischio ricada ancora sul Comune.

Relativamente agli svantaggi le perplessità maggiori si concentrano sulla natura stessa della *Tariffa* quale strumento per finanziare il servizio di igiene urbana. Dovendo coprire infatti l'intero costo del servizio tramite il gettito della *Tariffa*, il Comune non può più far gravare parte degli oneri sul proprio bilancio e sono i cittadini/utenti a dover finanziare l'intero servizio. Questo aspetto ha conseguenze importanti dal punto di vista sociale ed economico, ad esempio per le famiglie numerose e meno abbienti, che si trovano a dover sostenere un livello tariffario gravoso poiché la *Tariffa* è correlata alla numerosità degli occupanti del locale. Al riguardo è doveroso ricordare che per ammortizzare l'impatto di tale dinamica tariffaria, alcuni Comuni hanno disposto di agevolare le utenze domestiche.

L'impossibilità per il Comune di fare politiche di bilancio, se da una parte rispetta maggiormente i criteri economici di fi-

nanziamento del servizio, dall'altra può portare perciò alla insostenibilità sociale del carico tariffario.

I costi di spazzamento e lavaggio delle strade rientrano inoltre nella *Tariffa*, quindi a carico dagli utenti, nonostante tale prestazione sia fruita anche da coloro che non sono soggetti alla *Tariffa*, come ad esempio i turisti o i pendolari, e anche in questo caso l'impossibilità di coprire i costi attraverso risorse del bilancio comunale appare un fortissimo limite del sistema tariffario.

A ciò va aggiunto anche il carattere di obbligatorietà e autoritatività del prelievo della *Tariffa*, che non viene quindi a configurarsi come il corrispettivo per un servizio di cui il cittadino ha liberamente deciso di fruire.

Un altro aspetto negativo della *Tariffa* del Decreto Ronchi riguarda le disposizioni atte ad incentivare il contenimento dei costi da parte del Gestore o del Comune, che se non opportunamente specificate, potrebbero spingere ad un miglioramento dell'efficienza economica a scapito della tutela ambientale e degli investimenti a minor impatto ambientale.

Ulteriore criticità della *Tariffa* rispetto alla *Tassa* si riscontra anche nella maggiore rigidità del sistema sanzionatorio e nella tempistica della riscossione coatta che risulta più tardiva.

Una trattazione a parte merita l'incerta natura giuridica della *Tariffa,* che spinge a considerarla alla stregua di una *Tassa*, e che dovrebbe quindi far valutare l'opportunità di rivedere l'impianto normativo che regola il sistema di finanziamento della gestione dei rifiuti urbani a favore di uno strumento che

non sia necessariamente una *Tariffa,* anche per le ragioni sopra esposte.

Il già citato studio dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti[14] del 2004 ha analizzato dettagliatamente la natura giuridica della *Tariffa,* individuando alcuni punti, di seguito elencati, che evidenziano le suddette incertezze interpretative:

- Obbligatorietà e autoritatività del prelievo (il cittadino non può decidere se fruire o meno del servizio)
- Modalità di imputazione e riscossione (il prelievo non ha origine da alcun contratto ma è dovuto, alla stregua della *Tarsu*, dalla "occupazione" e "conduzione" di locali)
- Attenuazione del principio di controprestazione (soprattutto a causa dell'elevato peso della componente fissa della *Tariffa* e per la difficoltà nella misurazione puntuale della quantità prodotta di rifiuti dalle utenze)
- Prelievo fondato, in molti casi, su presunzioni (così come accade per la *Tarsu*)
- Assenza del momento negoziale-contrattuale
- Uso del termine *riscossione*
- Possibilità di riscossione volontaria o tramite ruolo
- Incasso del tributo ambientale per cui non si può prescindere dalla riscossione tramite ruolo

---

14 Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, *Il finanziamento della gestione dei rifiuti: valutazione e prospettive del sistema tariffario,* 2004.

- Evidenza di una prestazione patrimoniale imposta nel caso dello spazzamento e della pulizia delle aree pubbliche
- Posizione di supremazia dell'Ente impositore rispetto al privato

ANALISI DEI DATI

Grazie ai dati raccolti attraverso una nostra rilevazione è possibile fornire un quadro sufficientemente completo della scelta dei Comuni in merito al sistema di finanziamento della gestione dei rifiuti urbani tramite la *Tassa* o la *Tariffa*.

È opportuno evidenziare che i Comuni dai quali è pervenuta risposta sono stati 7.042; quelli che non hanno comunicato il dato sono concentrati maggiormente nell'area meridionale e insulare del Paese.

A livello nazionale i Comuni che finanziano il servizio di igiene urbana tramite *Tariffa* sono il 15,50%, per una popolazione del 30,70%, i Comuni che sono rimasti a *Tassa* sono il 71,42%, pari al 54,57% della popolazione, mentre quelli per i quali non è stato possibile rilevare il dato sono il 13,07%, pari al 14,73% della popolazione nazionale.

Confrontando numero dei Comuni e numero degli abitanti emerge che a scegliere la *Tariffa* è stata una parte delle città più popolose, come ad esempio è molto evidente per l'Italia centrale, e in particolare per il Lazio, dove i soli 11 Comuni (2,91% sul totale regionale) che hanno adottato la *Tariffa*, tra cui c'è anche Roma, coprono il 53,90% della popolazione.

Risulta interessante concentrarsi sull'analisi delle aree nord-occidentale e nord-orientale per le quali il dato non rilevato della popolazione è molto basso.

Nella zona nord-occidentale del Paese la popolazione soggetta a *Tariffa* è pari al 30,04%, quella soggetta a *Tassa* è il 67,13% mentre quella per la quale non è stato possibile rilevare il dato è il 2,83%.

Per l'area nord-orientale, sempre vedendo gli abitanti, emerge che il 61,62% finanzia il servizio con *Tariffa*, il 34,87% con la *Tassa* mentre per il 3,51% non è pervenuto il dato.

Tabella 1 – Comuni per zona geografica soggetti a Tariffa o a Tassa, anno 2008

Zona geografica	n. Comuni	n. abitanti	TARIFFA				TASSA				DATO NON RILEVATO			
			Comuni		abitanti		Comuni		abitanti		Comuni		abitanti	
			n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
NORD-OCCIDENTALE	3.061	15.630.959	361	11,79	4.694.809	30,04	2.468	80,63	10.493.565	67,13	232	7,58	442.585	2,83
NORD-ORIENTALE	1.480	11.204.123	638	43,11	6.903.792	61,62	739	49,93	3.907.181	34,87	103	6,96	393.150	3,51
CENTRALE	1.308	12.850.381	132	10,09	5.359.952	41,71	997	76,22	5.967.205	46,44	179	13,69	1.523.224	11,85
MERIDIONALE	1.485	12.769.520	38	2,56	244.741	1,92	1.069	71,99	8.342.992	65,34	378	25,45	4.181.787	32,75
INSULARE	767	6.676.304	87	11,34	950.653	14,24	513	66,88	3.555.990	53,26	167	21,77	2.169.661	32,50
TOTALE NAZIONALE	**8.101**	**59.131.287**	**1.256**	**15,50**	**18.153.947**	**30,70**	**5.786**	**71,42**	**32.266.933**	**54,57**	**1.059**	**13,07**	**8.710.407**	**14,73**

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Tabella 2 – Comuni per Regione soggetti a Tariffa o a Tassa, anno 2008

REGIONE	n. Comuni	n. abitanti	TARIFFA				TASSA				DATO NON RILEVATO			
			Comuni		abitanti		Comuni		abitanti		Comuni		abitanti	
			n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
ABRUZZO	305	1.309.797	6	1,97	26.266	2,01	245	80,33	1.072.888	81,91	54	17,70	210.643	16,08
BASILICATA	131	591.338	4	3,05	11.143	1,88	87	66,41	418.651	70,80	40	30,53	161.544	27,32
CALABRIA	409	1.998.052	12	2,93	33.183	1,66	281	68,70	1.416.252	70,88	116	28,36	548.617	27,46
CAMPANIA	551	5.790.187	17	3,09	172.238	2,97	400	72,60	3.394.284	58,62	134	24,32	2.223.665	38,40
EMILIA ROMAGNA	341	4.223.264	157	46,04	2.656.677	62,91	167	48,97	1.496.454	35,43	17	4,99	70.133	1,66
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	1.212.602	26	11,87	303.570	25,03	177	80,82	867.996	71,58	16	7,31	41.036	3,38
LAZIO	378	5.493.308	11	2,91	2.960.690	53,90	289	76,46	1.639.614	29,85	78	20,63	893.004	16,26
LIGURIA	235	1.607.878	10	4,26	769.480	47,86	199	84,68	791.043	49,20	26	11,06	47.355	2,95
LOMBARDIA	1.546	9.545.441	225	14,55	2.619.336	27,44	1.218	78,78	6.639.903	69,56	103	6,66	286.202	3,00
MARCHE	246	1.536.098	28	11,38	275.391	17,93	202	82,11	1.206.754	78,56	16	6,50	53.953	3,51
MOLISE	136	320.074	1	0,74	2.484	0,78	102	75,00	280.714	87,70	33	24,26	36.876	11,52
PIEMONTE	1.206	4.352.828	125	10,36	1.305.777	30,00	982	81,43	2.942.443	67,60	99	8,21	104.608	2,40
PUGLIA	258	4.069.869	4	1,55	25.693	0,63	199	77,13	2.833.091	69,61	55	21,32	1.211.085	29,76
SARDEGNA	377	1.659.443	9	2,39	160.077	9,65	282	74,80	1.101.556	66,38	86	22,81	397.810	23,97
SICILIA	390	5.016.861	78	20,00	790.576	15,76	231	59,23	2.454.434	48,92	81	20,77	1.771.851	35,32
TOSCANA	287	3.638.211	80	27,87	1.733.679	47,65	184	64,11	1.551.437	42,64	23	8,01	353.095	9,71
TRENTINO ALTO ADIGE	339	994.703	223	65,78	717.396	72,12	80	23,60	221.548	22,27	36	10,62	55.759	5,61
UMBRIA	92	872.967	7	7,61	363.926	41,69	77	83,70	496.512	56,88	8	8,70	12.529	1,44
VALLE D'AOSTA	74	124.812	1	1,35	216	0,17	69	93,24	120.176	96,29	4	5,41	4.420	3,54
VENETO	581	4.773.554	232	39,93	3.226.149	67,58	315	54,22	1.321.183	27,68	34	5,85	226.222	4,74
TOTALE NAZIONALE	**8.101**	**59.131.287**	**1.256**	**15,50**	**18.153.947**	**30,70**	**5.786**	**71,42**	**32.266.933**	**54,57**	**1.059**	**13,07**	**8.710.407**	**14,73**

Elaborazioni IFEL su dati IFEL

Dal dettaglio per Regione (tabella 2), in base ai dati disponibili[15], emerge che i Comuni del Trentino Alto Adige (65,78%), Emilia Romagna (46,04%), Veneto (39,93%) e Toscana (27,87%) sono quelli che maggiormente hanno adottato la *Tariffa*. Vedendo la popolazione, le Regioni dove oltre il 50% dei cittadini è soggetto a *Tariffa* sono ancora il Trentino Alto Adige (72,12%), il Veneto (67,58%), l'Emilia Romagna (62,91%) e il Lazio (53,90%).

A permanere in regime di *Tassa* sono stati principalmente i Comuni della Valle d'Aosta (93,24%), della Liguria (84,68%), dell'Umbria (83,70%) e delle Marche (82,11%). Rispetto alla popolazione il dettaglio regionale fa emergere che in Valle d'Aosta (96,29%), in Molise (87,70%) in Abruzzo (81,91%) e nelle Marche (78,56%) la proporzione tra i cittadini soggetti alla *Tassa* e quelli soggetti alla *Tariffa* è maggiore che nel resto del Paese.

[15] È opportuno ricordare che le percentuali si riferiscono al totale dei Comuni che comprende anche il dato non rilevato. Le percentuali dei Comuni e della popolazione soggetti a Tassa o a Tariffa, potrebbero quindi essere superiori al dato riportato.