



La Fondazione IFEL, "Istituto per la Finanza e l'Economia Locale", è stata costituita dall'ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani il 17 marzo 2006 ai sensi di quanto previsto dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 novembre 2005. L'Istituto svolge da più di due anni un ruolo di grande rilievo tecnico-scientifico. Grazie al suo rapporto organico con l'ANCI ed allo stretto connubio con il Ministero dell'Economia l'Istituto occupa una posizione strategica, di raccordo istituzionale tra il governo centrale e il sistema dei Comuni.

La sua attività primaria è la gestione delle banche dati relative ai tributi, che fa di IFEL la principale fonte informativa per l'imposizione comunale. Elementi qualificanti sono: la raccolta dei dati della riscossione ICI (fonte Concessionario, grazie al continuo scambio di informazioni con il gruppo Equitalia SpA, e fonte Comune) e dei Regolamenti, banca dati unica a livello nazionale che contiene i dati aggiornati di ben 5.685 Comuni. Altro elemento essenziale è rappresentato sicuramente dall'Anagrafe del contribuente ICI costantemente aggiornata con i versamenti e le dichiarazioni di variazione elaborate e trasmesse ai Comuni.

Per quanto concerne invece la formazione, l'Istituto ha organizzato periodicamente per il 2007 seminari a carattere regionale per le materie di interesse (ad esempio ICI e novità legislative sulla fiscalità locale). Ben 2.712 sono stati i partecipanti su circa 40 incontri; 1.380 comuni di cui il 90% comuni medio-piccoli. All'interno di ciascun seminario è stato poi distribuito materiale divulgativo.

IFEL ha prodotto, inoltre, in un arco limitato di tempo, un'ampia documentazione scientifica: approfondimenti tecnici della legge finanziaria 2007 e 2008, Rapporto sulla Manovra Finanziaria dei Comuni 2007, Rapporto sull'Economia e Fiscalità locale nel 2007, opuscoli guida all'ICI in collaborazione con Equitalia SpA, per citarne solo una parte.

Attività di raccolta dati, ricerca scientifica, pubblicazioni, seminari, convegni ed iniziative culturali, in una costante interazione con le Istituzioni, tutto ciò fa di IFEL un punto di riferimento fondamentale per quanto riguarda la finanza e la fiscalità locale.

Fondazione IFEL
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Sede legale:
Piazza San Lorenzo in Lucina, 26 - 00186 Roma
Centralino 06 688161
Fax 06 68891156 - 06 6861842 - 06 6833857
e-mail comuni@webifel.it

www.webifel.it

Anci
Associazione Nazionale
Comuni Italiani

Via dei Prefetti 46 - 00186 Roma
Tel. 06/680091
Fax 06/6873547
e-mail info@anci.it

www.anci.it

I numeri dei Piccoli Comuni

unitadvit

Settembre 2008



I numeri dei Piccoli Comuni

Settembre 2008

La Manovra Finanziaria dei Piccoli Comuni 2009



I numeri dei Piccoli Comuni

SETTEMBRE 2008

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

Sommario

CAPITOLO I LA GEOGRAFIA DEI PICCOLI COMUNI	5
La distribuzione per fasce demografiche	5
La distribuzione regionale per fasce demografiche	7
CAPITOLO II I DATI FINANZIARI	11
Entrate	11
Spese	16
Indicatori	19
CAPITOLO III ENTRATE FISCALI ANNO 2008	25
ICI	25
<i>Inquadramento giuridico sistematico dell'Imposta Comunale sugli Immobili dal 1993 a oggi</i>	25
<i>Analisi dei dati</i>	26
Addizionale comunale all'IRPEF	43
<i>Profilo sintetico dell'imposta</i>	43
<i>Analisi dei dati</i>	44
APPROFONDIMENTI	55
LA MANOVRA DEI COMUNI PER IL 2009	57
Misure che interessano i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti contenute nel DL 93/2008 e nel DL 112/2008	57
<i>DL 93/2008 convertito in Legge n. 126 del 24 luglio 2008</i>	57
<i>DL 112/2008 convertito in Legge n. 133 del 6 agosto 2008</i>	58
IL FONDO ORDINARIO DEI PICCOLI COMUNI	79

CAPITOLO I

LA GEOGRAFIA DEI PICCOLI COMUNI

LA DISTRIBUZIONE PER FASCE DEMOGRAFICHE

Qualsiasi analisi inerente del mondo degli Enti locali necessita della conoscenza della distribuzione della popolazione e dei Comuni nelle varie Regioni. Le modalità di realizzazione delle politiche sociali, infatti, sono fortemente correlate a questa grandezza, in particolar modo per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; infatti, anche se la popolazione amministrata non è molto numerosa, i servizi fondamentali devono comunque essere garantiti e questo implica spesso costi elevati da finanziarie con risorse limitate.

Il presente capitolo analizza la distribuzione dei Comuni per fasce demografiche e popolazione.

In tabella 1 il dettaglio.

Tabella 1 -Comuni per fasce demografiche

Fasce demografiche	n. Comuni	% Comuni per fascia	% sul totale nazionale
0 - 499	838	14,60%	10,34%
500 - 999	1.120	19,51%	13,83%
1.000 - 1.999	1.621	28,24%	20,01%
2.000 - 2.999	1.009	17,58%	12,46%
3.000 - 4.999	1.152	20,07%	14,22%
TOTALE PICCOLI COMUNI	5.740	100,00%	70,86%
TOTALE NAZIONALE	8.101		

Elaborazione IFEL su dati ISTAT

Nella tabella 2 si analizza la distribuzione della popolazione in base alle fasce demografiche. La percentuale della popolazione totale che risiede nei Piccoli Comuni è pari al 17,57% del totale

nazionale concentrata prevalentemente nella fascia compresa tra i 3.000 e i 4.999 abitanti.

Tabella 2 - popolazione per fasce demografiche

Fasce demografiche	n. abitanti	% abitanti per fascia	% sul totale nazionale
0 - 499	251.671	2,42%	0,43%
500 - 999	836.002	8,05%	1,41%
1.000 - 1.999	2.368.548	22,79%	4,01%
2.000 - 2.999	2.483.257	23,90%	4,20%
3.000 - 4.999	4.451.273	42,84%	7,53%
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.390.751	100,00%	17,57%
TOTALE NAZIONALE	59.131.287		

Elaborazione IFEL su dati ISTAT

Interessante è evidenziare come la numerosità dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sia diminuita rispetto all'anno precedente così come la popolazione ivi residente. Infatti, si può notare dalle tabelle 3 e 4 che il numero dei Piccoli Comuni si è ridotto dello 0,28% e la popolazione è diminuita dello 0,42% in controtendenza rispetto all'aumento a livello nazionale della popolazione, dove si registra un aumento dello 0,65%.

Tabella 3 - confronto comuni 2005-2006

Fasce demografiche	n. Comuni 2005	n. Comuni 2006	Var % 2005 2006
0 - 499	837	838	0,12%
500 - 999	1.126	1.120	-0,53%
1.000 - 1.999	1.624	1.621	-0,18%
2.000 - 2.999	1.011	1.009	-0,20%
3.000 - 4.999	1.158	1.152	-0,52%
TOTALE PICCOLI COMUNI	5.756	5.740	-0,28%
TOTALE NAZIONALE	8.101	8.101	

Elaborazione IFEL su dati ISTAT

Tabella 4 - confronto popolazione 2005-2006

Fasce demografiche	n. abitanti 2005	n. abitanti 2006	Var % 05/06
0 - 499	252.315	251.671	-0,26%
500 - 999	842.745	836.002	-0,80%
1.000 - 1.999	2.376.601	2.368.548	-0,34%
2.000 - 2.999	2.486.738	2.483.257	-0,14%
3.000 - 4.999	4.475.803	4.451.273	-0,55%
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.434.202	10.390.751	-0,42%
TOTALE NAZIONALE	58.751.711	59.131.287	0,65%

Elaborazione IFEL su dati ISTAT

LA DISTRIBUZIONE REGIONALE PER FASCE DEMOGRAFICHE

Per avere un quadro più dettagliato della dislocazione dei Piccoli Comuni sul territorio nazionale si è reso necessario fare, oltre all'analisi per fascia demografica, anche un'analisi in riferimento alla Regione di appartenenza.

Si può constatare dalle tabelle 5 e 6 che le Regioni con il maggior numero di Piccoli Comuni sono Lombardia e Piemonte, rispettivamente con il 19,27% e il 18,71% dei Comuni, ma con una differenza sostanziale tra loro: mentre nella Lombardia i Comuni si distribuiscono abbastanza uniformemente tra le fasce demografiche, questo non avviene per il Piemonte. In questa Regione si ha una maggiore concentrazione dei Comuni nelle fasce demografiche con più bassa popolazione, infatti nel territorio piemontese ci sono 339 Comuni con popolazione fino a 499 abitanti, pari al 40,45% del totale di fascia, e 263 Comuni che rappresentano il 23,48% di quelli con popolazione compresa tra i 500 e i 999 abitanti, che corrispondono al 56% dei Piccoli Comuni della Regione. Conseguentemente queste Regioni risultano avere anche un maggior numero di abitanti, rispettivamente il 20,65% e il 12,54% della popolazione residente nei piccoli Comuni.

Tabella 5 - distribuzione dei Comuni e degli abitanti per Regione e fascia demografica

Regione	0 - 499		500 - 999		1.000 - 1.999		2.000 - 2.999		3.000 - 4.999		Totale PICCOLI COMUNI	
	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	Popolazione
ABRUZZO	54	17.152	48	34.939	89	124.875	28	68.555	33	125.906	252	371.427
BASILICATA	3	1.281	20	15.863	36	53.858	17	41.176	22	83.891	98	196.069
CALABRIA	10	4.036	59	45.602	107	152.857	74	177.712	75	285.204	325	665.411
CAMPANIA	6	2.382	55	41.896	124	188.794	77	192.123	74	284.636	336	709.831
EMILIA ROMAGNA	3	604	15	12.574	33	50.694	36	85.804	71	282.599	158	432.275
FRULLI VENEZIA GIULIA	18	6.489	29	21.745	44	66.533	41	101.466	26	99.502	158	295.735
LAZIO	38	12.305	53	41.196	71	105.243	42	106.491	51	195.718	255	460.953
LIGURIA	46	13.752	51	36.213	36	49.802	31	74.415	19	70.460	183	244.642
LOMBARDIA	144	42.328	195	143.999	310	455.043	197	487.378	260	1.017.388	1.106	2.146.136
MARCHE	15	4.979	36	27.820	50	73.164	38	90.044	39	147.695	178	343.702
MOLISE	22	7.281	43	32.513	38	53.217	14	33.853	7	27.063	124	153.927
PIEMONTE	339	94.597	263	190.700	260	365.705	114	275.451	98	376.140	1.074	1.302.593
PUGLIA	2	636	4	3.000	24	38.333	24	59.128	32	127.729	86	228.826
SARDEGNA	40	12.592	73	54.929	92	132.107	61	150.307	48	185.046	314	534.981
SICILIA	4	1.595	25	20.179	54	78.209	41	103.842	73	275.282	197	479.107
TOSCANA	2	734	15	10.663	45	66.373	27	67.059	46	178.410	135	323.239
TRENTINO ALTO ADIGE	51	16.545	84	62.595	90	131.109	45	113.044	39	144.714	309	468.007
UMBRIA	4	1.323	6	4.245	25	39.701	10	25.278	16	62.024	61	132.571
VALLE D'AOSTA	27	7.814	17	13.079	14	20.706	8	20.497	7	28.044	73	90.140
VENETO	10	3.246	29	22.252	79	122.225	84	209.634	116	453.822	318	811.179
TOTALE PICCOLI COMUNI	838	251.671	1.120	836.002	1.621	2.368.548	1.009	2.483.257	1.152	4.451.273	5.740	10.390.751

Elaborazione IFEI su dati ISTAT

Tabella 6 - distribuzione percentuale dei Comuni e degli abitanti per Regione e fascia demografica

Regione	0 - 499		500 - 999		1.000 - 1.999		2.000 - 2.999		3.000 - 4.999		Totale PICCOLI COMUNI	
	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti
ABRUZZO	6,44%	6,82%	4,29%	4,18%	5,49%	5,27%	2,78%	2,76%	2,86%	2,83%	4,39%	3,57%
BASILICATA	0,36%	0,51%	1,79%	1,90%	2,22%	2,27%	1,68%	1,66%	1,91%	1,88%	1,71%	1,89%
CALABRIA	1,19%	1,60%	5,27%	5,45%	6,60%	6,45%	7,33%	7,16%	6,51%	6,41%	5,66%	6,40%
CAMPANIA	0,72%	0,95%	4,91%	5,01%	7,65%	7,97%	7,63%	7,74%	6,42%	6,39%	5,85%	6,83%
EMILIA ROMAGNA	0,36%	0,24%	1,34%	1,50%	2,04%	2,14%	3,57%	3,46%	6,16%	6,35%	2,75%	4,16%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,15%	2,58%	2,59%	2,60%	2,71%	2,81%	4,06%	4,09%	2,26%	2,24%	2,75%	2,85%
LAZIO	4,53%	4,89%	4,73%	4,93%	4,38%	4,44%	4,16%	4,29%	4,43%	4,40%	4,44%	4,44%
LIGURIA	5,49%	5,46%	4,55%	4,33%	2,22%	2,10%	3,07%	3,00%	1,65%	1,58%	3,19%	2,35%
LOMBARDIA	17,18%	16,82%	17,41%	17,22%	19,12%	19,21%	19,52%	19,63%	22,57%	22,86%	19,27%	20,65%
MARCHE	1,79%	1,98%	3,21%	3,33%	3,08%	3,09%	3,77%	3,63%	3,39%	3,32%	3,10%	3,31%
MOLISE	2,63%	2,89%	3,84%	3,89%	2,34%	2,25%	1,39%	1,36%	0,61%	0,61%	2,16%	1,48%
PIEMONTE	40,45%	37,59%	23,48%	22,81%	16,04%	15,44%	11,30%	11,09%	8,51%	8,45%	18,71%	12,54%
PUGLIA	0,24%	0,25%	0,36%	0,36%	1,48%	1,62%	2,38%	2,38%	2,78%	2,87%	1,50%	2,20%
SARDEGNA	4,77%	5,00%	6,52%	6,57%	5,68%	5,58%	6,05%	6,05%	4,17%	4,16%	5,47%	5,15%
SICILIA	0,48%	0,63%	2,23%	2,41%	3,33%	3,30%	4,06%	4,18%	6,34%	6,18%	3,43%	4,61%
TOSCANA	0,24%	0,29%	1,34%	1,28%	2,78%	2,80%	2,68%	2,70%	3,99%	4,01%	2,35%	3,11%
TRENTINO ALTO ADIGE	6,09%	6,57%	7,50%	7,49%	5,55%	5,54%	4,46%	4,55%	3,39%	3,25%	5,38%	4,50%
UMBRIA	0,48%	0,53%	0,54%	0,51%	1,54%	1,68%	0,99%	1,02%	1,39%	1,39%	1,06%	1,28%
VALLE D'AOSTA	3,22%	3,10%	1,52%	1,56%	0,86%	0,87%	0,79%	0,83%	0,61%	0,63%	1,27%	0,87%
VENETO	1,19%	1,29%	2,59%	2,66%	4,87%	5,16%	8,33%	8,44%	10,07%	10,20%	5,54%	7,81%
TOTALE PICCOLI COMUNI	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaborazione IFFEL su dati ISTAT

L'analisi svolta della distribuzione è ancora parziale in quanto è fondamentale capire anche in che percentuale sono i Piccoli Comuni rispetto al totale dei Comuni situati nella stessa Regione.

Nella tabella 7 si nota che le Regioni dove la quasi totalità dei Comuni ha popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, Valle d'Aosta, Molise, Trentino Alto Adige e Piemonte, sono, rispetto al totale regionale, al 98,65%, al 91,18%, al 91,15% e all'89,05%.

Tabella 7 - percentuale Piccoli Comuni sul totale Nazionale

Regione	n. Piccoli Comuni	n. Comuni	% Piccoli comuni su totale nazionale
ABRUZZO	252	305	82,62%
BASILICATA	98	131	74,81%
CALABRIA	325	409	79,46%
CAMPANIA	336	551	60,98%
EMILIA ROMAGNA	158	341	46,33%
FRIULI VENEZIA GIULIA	158	219	72,15%
LAZIO	255	378	67,46%
LIGURIA	183	235	77,87%
LOMBARDIA	1.106	1.546	71,54%
MARCHE	178	246	72,36%
MOLISE	124	136	91,18%
PIEMONTE	1.074	1.206	89,05%
PUGLIA	86	258	33,33%
SARDEGNA	314	377	83,29%
SICILIA	197	390	50,51%
TOSCANA	135	287	47,04%
TRENTINO ALTO ADIGE	309	339	91,15%
UMBRIA	61	92	66,30%
VALLE D'AOSTA	73	74	98,65%
VENETO	318	581	54,73%
TOTALE	5.740	8101	70,86%

Elaborazione IFEL su dati ISTAT

CAPITOLO II

I DATI FINANZIARI

Le scelte degli amministratori locali sono fortemente influenzate dall'entità delle risorse a disposizione. Per comprendere alcune di queste scelte si è proceduto ad analizzare i dati dei bilanci consuntivi, anno 2006, lato entrate, lato spese e a valutare i principali indicatori economico strutturali.

Si tiene a precisare che verranno analizzati solo gli accertamenti e gli impegni e che al momento dell'elaborazione sono disponibili dati per 5.557 Comuni sul totale di 5.740, con una copertura pari al 96,81%.

ENTRATE

La tabella 1 mostra, in valore assoluto, gli aggregati che compongono le entrate correnti, mettendo in evidenza come le entrate tributarie siano la grandezza più rilevante se si replica l'impostazione ISTAT e la struttura dei conti consuntivi.

Tabella 1 - entrate correnti

Fasce Demografiche	% Enti con dati sul totale	Entrate tributarie	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	Entrate Extratributarie	Entrate Correnti
0 - 499	97,85%	100.427.276	153.516.467	82.872.322	336.816.065
500 - 999	97,23%	300.209.845	337.687.335	203.167.163	841.064.343
1.000 - 1.999	96,36%	808.318.056	687.824.269	467.004.244	1.963.146.569
2.000 - 2.999	96,53%	853.505.535	584.793.372	458.722.779	1.897.021.686
3.000 - 4.999	96,53%	1.634.538.961	867.224.203	742.508.710	3.244.271.874
TOTALE PICCOLI COMUNI	96,81%	3.696.999.673	2.631.045.646	1.954.275.218	8.282.320.537

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

L'IFEL, già nel precedente Rapporto, aveva evidenziato perplessità sul fatto che all'interno delle entrate tributarie fosse computata la compartecipazione all'IRPEF che, come disciplinata nell'anno 2006, presenta le caratteristiche di un trasferimento erariale più che di un tributo proprio.

Si è proceduto quindi allo scorporo della compartecipazione IRPEF dalle entrate tributarie convogliandola nelle entrate da trasferimenti. Per tutte le analisi che effettueremo si manterrà questa impostazione.

La composizione delle entrate correnti cambia e la principale voce risulta essere quella dei trasferimenti erariali. Si veda la tabella 2.

Tabella 2 - composizione entrate correnti

Fasce Demografiche	% Enti con dati sul totale	Entrate tributarie	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	Entrate Extratributarie	Entrate Correnti
0 - 499	97,85%	86.122.764	167.820.979	82.872.322	336.816.065
500 - 999	97,23%	254.322.531	383.574.649	203.167.163	841.064.343
1.000 - 1.999	96,36%	678.682.522	817.459.803	467.004.244	1.963.146.569
2.000 - 2.999	96,53%	706.119.478	732.179.429	458.722.779	1.897.021.686
3.000 - 4.999	96,53%	1.333.633.351	1.168.129.813	742.508.710	3.244.271.874
TOTALE PICCOLI COMUNI	96,81%	3.058.880.646	3.269.164.673	1.954.275.218	8.282.320.537

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

La tabella 3 rappresenta le entrate correnti pro capite dei Piccoli Comuni suddivise nelle cinque fasce demografiche.

I valori pro capite in tutte le voci delle entrate correnti hanno un andamento inversamente proporzionale alla fascia demografica, infatti il valore pro capite è maggiore nelle fasce demografiche con minore popolazione.

In evidenza una particolarità: mentre tra entrate tributarie ed extratributarie le differenze tra fasce demografiche sono abbastanza contenute, ciò non può dirsi per i trasferimenti. Infatti, la differenza tra il massimo e il minimo dei trasferimenti è pari a 410 euro circa, per le entrate tributarie ed extratributarie tale differenza si attesta rispettivamente intorno ai 55 euro e ai 164 euro.

Tabella 3- pro capite Entrate correnti

Fasce Demografiche	Popolazione	Entrate tributarie	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	Entrate Extratributarie	Entrate Correnti
0 - 499	246.119	349,92	681,87	336,72	1.368,51
500 - 999	812.188	313,13	472,27	250,15	1.035,55
1.000 - 1.999	2.282.658	297,32	358,12	204,59	860,03
2.000 - 2.999	2.398.535	294,40	305,26	191,25	790,91
3.000 - 4.999	4.302.432	309,97	271,50	172,58	754,06
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.041.932	304,61	325,55	194,61	824,77

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

L'analisi delle entrate in conto capitale non si discosta molto da quella delle entrate correnti.

Come dimostra la tabella 4 la maggior fonte di entrata per finanziare le spese in conto capitale è rappresentata dalle alienazioni, i trasferimenti di capitale e la riscossione di crediti, che costituiscono circa il 75% delle entrate in conto capitale. Nella tabella 5 si esamina il pro capite delle entrate in conto capitale. Si può osservare come anche per questa grandezza si ha un valore pro capite maggiore nelle fasce con minore popolazione.

Tabella 4 – entrate in conto capitale

Fasce Demografiche	% Enti con dati sul totale	Entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti	Entrate derivanti da accensioni di prestiti	Entrate in conto capitale
0 - 499	97,85%	238.527.846	35.302.573	273.830.419
500 - 999	97,23%	564.317.168	123.885.648	688.202.816
1.000 - 1.999	96,36%	1.267.442.948	343.161.429	1.610.604.377
2.000 - 2.999	96,53%	872.564.655	326.658.299	1.199.222.954
3.000 - 4.999	96,53%	1.219.735.022	560.836.879	1.780.571.901
TOTALE PICCOLI COMUNI	96,81%	4.162.587.639	1.389.844.828	5.552.432.467

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Tabella 5 – pro capite entrate in conto capitale

Fasce Demografiche	Popolazione	Entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti	Entrate derivanti da accensioni di prestiti	Entrate in conto capitale
0 - 499	246.119	969,16	143,44	1.112,59
500 - 999	812.188	694,81	152,53	847,34
1.000 - 1.999	2.282.658	555,25	150,33	705,58
2.000 - 2.999	2.398.535	363,79	136,19	499,98
3.000 - 4.999	4.302.432	283,50	130,35	413,85
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.041.932	414,52	138,40	552,92

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Da questa semplice analisi si deduce come le entrate correnti rappresentino il circa il 58,87% delle entrate dei piccoli Comuni. Si vedano tabelle 6, 7 e 8.

Tabella 6- entrate totali

Fasce Demografiche	% Enti con dati sul totale	Entrate Correnti	Entrate in conto capitale	Entrate Totali
0 - 499	97,85%	336.816.065	273.830.419	610.646.484
500 - 999	97,23%	841.064.343	688.202.816	1.529.267.159
1.000 - 1.999	96,36%	1.963.146.569	1.610.604.377	3.573.750.946
2.000 - 2.999	96,53%	1.897.021.686	1.199.222.954	3.096.244.640
3.000 - 4.999	96,53%	3.244.271.874	1.780.571.901	5.024.843.775
TOTALE PICCOLI COMUNI	96,81%	8.282.320.537	5.552.432.467	13.834.753.004

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Tabella 7- composizione percentuale delle Entrate Totali

Fasce Demografiche	Entrate Correnti	Entrate in conto capitale	Entrate Totali
0 - 499	55,16%	44,84%	100,00%
500 - 999	55,00%	45,00%	100,00%
1.000 - 1.999	54,93%	45,07%	100,00%
2.000 - 2.999	61,27%	38,73%	100,00%
3.000 - 4.999	64,56%	35,44%	100,00%
TOTALE PICCOLI COMUNI	59,87%	40,13%	100,00%

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Tabella 8 - entrate totali pro capite

Fasce Demografiche	Popolazione	Entrate Correnti	Entrate in conto capitale	Entrate Totali
0 - 499	246.119	1.368,51	1.112,59	2.481,10
500 - 999	812.188	1.035,55	847,34	1.882,90
1.000 - 1.999	2.282.658	860,03	705,58	1.565,61
2.000 - 2.999	2.398.535	790,91	499,98	1.290,89
3.000 - 4.999	4.302.432	754,06	413,85	1.167,91
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.041.932	824,77	552,92	1.377,70

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

SPESE

Le tabelle 9 e 10 mostrano come si forma la spesa totale dei Comuni in valore assoluto e in termini percentuali.

La composizione della spesa totale mostra come ad aver maggior peso sui bilanci dei piccoli Comuni è la spesa corrente, con il 54,54% del totale.

Tabella 9 - spesa totale

Fasce Demografiche	% Enti con dati sul totale	Spesa Correnti	Spesa in conto capitale	Spesa per rimborso di prestiti	Spesa Totale
0 - 499	97,85%	301.509.308	287.160.737	29.284.199	617.954.244
500 - 999	97,23%	768.754.880	706.922.547	79.938.154	1.555.615.581
1.000 - 1.999	96,36%	1.808.674.564	1.604.890.609	205.420.742	3.618.985.915
2.000 - 2.999	96,53%	1.765.553.511	1.147.663.451	230.352.010	3.143.568.972
3.000 - 4.999	96,53%	3.012.034.864	1.700.146.357	389.899.981	5.102.081.202
TOTALE PICCOLI COMUNI	96,81%	7.656.527.127	5.446.783.701	934.895.086	14.038.205.914

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Tabella 10- composizione percentuale della Spesa Totale

Fasce Demografiche	Spesa Corrente	Spesa in conto capitale	Spesa per rimborso di prestiti	Spesa Totale
0 - 499	48,79%	46,47%	4,74%	100,00%
500 - 999	49,42%	45,44%	5,14%	100,00%
1.000 - 1.999	49,98%	44,35%	5,68%	100,00%
2.000 - 2.999	56,16%	36,51%	7,33%	100,00%
3.000 - 4.999	59,04%	33,32%	7,64%	100,00%
TOTALE PICCOLI COMUNI	54,54%	38,80%	6,66%	100,00%

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

La tabella 11 riporta invece il pro capite delle voci della spesa totale. Anche per la spesa pro capite si riproduce lo stesso andamento delle entrate. Infatti, le fasce demografiche con minore

popolazione hanno la spesa pro capite più alta. Ciò a dimostrare che gli Enti devono far fronte agli stessi servizi offerti in un Comune più grande con un costo più elevato. Infatti, la spesa corrente pro capite va da un massimo di 1.225,05 euro per i Comuni con popolazione inferiore ai 500 abitanti ad un minimo di 700,08 euro per i Comuni nella fascia tra i 3.000 e i 5.000 abitanti.

Tabella 11 - spesa pro capite

Fasce Demografiche	Popolazione	Spesa Corrente	Spesa in conto capitale	Spesa per rimborso di prestiti	Spesa Totale
0 - 499	246.119	1.225,05	1.166,76	118,98	2.510,79
500 - 999	812.188	946,52	870,39	98,42	1.915,34
1.000 - 1.999	2.282.658	792,35	703,08	89,99	1.585,43
2.000 - 2.999	2.398.535	736,10	478,49	96,04	1.310,62
3.000 - 4.999	4.302.432	700,08	395,16	90,62	1.185,86
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.041.932	762,46	542,40	93,10	1.397,96

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Particolare rilievo assume la composizione della spesa corrente. Nella tabella 12 vengono riportate le principali voci della spesa corrente: la spesa per il personale e la spesa per interessi. Queste due grandezze sono ormai cristallizzate e non permettono quasi più all'Ente di fare nuove manovre se non quelle di semplice gestione.

Infatti, come si nota dalla tabella 13, la spesa per il personale per i Piccoli Comuni ammonta al 32,60% della spesa corrente con un massimo del 34,81% per i Comuni nella fascia demografica 500-999 e un minimo di 31,48% nella fascia tra 3.000 e i 5.000 abitanti.

Tabella 12 - spesa corrente

Fasce Demografiche	% Enti con dati sul totale	Spesa per il personale	Spesa per interessi	Spesa Corrente
0 - 499	97,85%	100.614.488	17.112.982	301.509.308
500 - 999	97,23%	267.587.733	38.292.949	768.754.880
1.000 - 1.999	96,36%	609.189.305	97.223.125	1.808.674.564
2.000 - 2.999	96,53%	570.554.811	94.789.597	1.765.553.511
3.000 - 4.999	96,53%	948.227.947	161.892.999	3.012.034.864
TOTALE PICCOLI COMUNI	96,81%	2.496.174.284	409.311.652	7.656.527.127

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Tabella 13- percentuale della spesa per il personale e interessi su Spesa corrente

Fasce Demografiche	Spesa per il personale	Spesa per interessi
0 - 499	33,37%	5,68%
500 - 999	34,81%	4,98%
1.000 - 1.999	33,68%	5,38%
2.000 - 2.999	32,32%	5,37%
3.000 - 4.999	31,48%	5,37%
TOTALE PICCOLI COMUNI	32,60%	5,35%

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda i valori pro capite (tabella 14) viene confermata la tendenza descritta sia per le entrate sia per le spese totali, ossia i valori più alti sono concentrati nelle fasce con minore popolazione.

Tabella 14 – pro capite spesa corrente

Fasce Demografiche	Popolazione	Spesa per il personale	Spesa per interessi	Spesa Corrente
0 - 499	246.119	408,80	69,53	1.225,05
500 - 999	812.188	329,47	47,15	946,52
1.000 - 1.999	2.282.658	266,88	42,59	792,35
2.000 - 2.999	2.398.535	237,88	39,52	736,10
3.000 - 4.999	4.302.432	220,39	37,63	700,08
TOTALE PICCOLI COMUNI	10.041.932	248,58	40,76	762,46

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

INDICATORI

Per consentire un'analisi dei risultati delle gestioni economico-finanziarie sono stati elaborati alcuni indicatori economico strutturali. Si ricorda che anche in questo la compartecipazione IRPEF non è considerata come entrata tributaria ma come trasferimento. Gli indicatori che utilizzeremo sono i seguenti:

- **autonomia tributaria:** è data dal rapporto delle entrate tributarie sulle entrate correnti e mostra quanto pesano le entrate tributarie sulle entrate correnti
- **autonomia finanziaria:** è il rapporto tra la somma delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie sulle entrate correnti. Questo descrive quante sono le entrate proprie del Comune rispetto alle entrate correnti
- **dipendenza da entrate trasferite:** si calcola rapportando i trasferimenti (tutto il titolo II delle entrate) alle entrate correnti
- **rigidità da spesa per il personale:** indica quante entrate correnti sono necessarie per finanziare la spesa per il personale

- **rigidità strutturale:** è dato dal rapporto della somma di spesa per il personale, spesa per interessi e spesa per rimborso prestiti. Anche per questo indicatore usiamo una definizione differente dall'ISTAT, in quanto inseriamo nel numeratore anche gli interessi passivi essendo questi ultimi legati al rimborso dei prestiti ed essendo una spesa cristallizzata nel tempo.

Nella tabella 15 si riportano i risultati degli indicatori che riportano le singole voci di entrate correnti al totale delle entrate correnti per le cinque fasce demografiche.

Tabella 15 - indicatori

Fasce Demografiche	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Dipendenza da entrate trasferite
0 - 499	25,57	50,17	49,83
500 - 999	30,24	54,39	45,61
1.000 - 1.999	34,57	58,36	41,64
2.000 - 2.999	37,22	61,40	38,60
3.000 - 4.999	41,11	63,99	36,01
TOTALE PICCOLI COMUNI	36,93	60,53	39,47

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

I Comuni delle fasce demografiche con minore popolazione risultano avere minore autonomia tributaria e finanziaria e un maggior il livello di dipendenza da risorse trasferite. In particolare i Comuni con popolazione inferiore ai 500 abitanti hanno un'autonomia finanziaria pari al 50,17% e una dipendenza da entrate trasferite del 49,17%. La fascia demografica 3.000-4.999 invece ha il più alto livello di autonomia finanziaria e conseguentemente il più basso livello di dipendenza da entrate trasferite.

Certamente questo risultato è da imputare all'impossibilità per questi Comuni di reperire risorse proprie in quanto hanno scarsa capacità fiscale.

Nel complesso risulta che i Comuni hanno un'autonomia finanziaria pari al 60,53% contro una dipendenza da entrate trasferite del 39,47%.

Nella tabella 16 si riportano gli indicatori di rigidità.

Tabella 16 - indicatori di rigidità

Fasce Demografiche	Rigidità per spesa del personale	Rigidità strutturale
0 - 499	29,87	43,65
500 - 999	31,82	45,87
1.000 - 1.999	31,03	46,45
2.000 - 2.999	30,08	47,22
3.000 - 4.999	29,23	46,24
TOTALE PICCOLI COMUNI	30,14	46,37

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Come possiamo notare la spesa per il personale sulle entrate correnti pesa in misura maggiore nei Comuni della fascia compresa tra i 500 e i 999 abitanti con un valore pari al 31,82%. Per i piccoli Comuni la rigidità per la spese del personale si attesta al 30,14%.

Per quanto riguarda la rigidità strutturale a livello di piccoli comuni il valore si ferma al 46,37% con un livello minimo per la fascia 0 - 499 ed un livello massimo del 47,22% per la fascia 3.000-4.999.

Nelle tabelle 17 e 18 sono analizzati gli stessi indicatori in riferimento alla Regione di appartenenza.

Riguardo alla tabella 17 si può notare che le Regioni in cui i Comuni hanno maggiore autonomia tributaria sono la Liguria, il Piemonte e il Veneto rispettivamente con il 51,76%, il 47,53% e il 46,96%, mentre hanno minore autonomia tributaria i Comuni della Sicilia e della Basilicata con indicatori pari al 16,28% e 19,08%.

In entrambi i casi, i livelli massimi e minimi si discostano molto dal valore della media nazionale dell'autonomia tributaria dei Piccoli Comuni, che si attesta al 36,93%. Risulta invece essere più bassa della media nazionale generale che è pari al 40,84%.

Stesso risultato si ottiene se si analizza l'autonomia finanziaria. Le Regioni in cui i Comuni hanno maggiore autonomia finanziaria sono la Liguria con il 75,37%, il Piemonte con il 70,66% ed il Veneto con il 69,78%, mentre in Sicilia e in Basilicata si hanno livelli più bassi, rispettivamente del 29,29% e del 36,27%. Ovviamente, la maggiore dipendenza da entrate trasferite si ha per quei Comuni dove l'autonomia finanziaria è più bassa.

Anche in questo caso l'autonomia finanziaria nazionale è maggiore anche se di soli 3 punti percentuali di quella dei Piccoli Comuni che si attesta al 60,53%.

Tabella 17 indicatori per Regione

REGIONE	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Dipendenza da entrate trasferite
ABRUZZO	38,30	60,66	39,34
BASILICATA	19,08	36,27	63,73
CALABRIA	27,56	48,47	51,53
CAMPANIA	32,90	52,58	47,42
EMILIA ROMAGNA	44,27	73,67	26,33
FRIULI VENEZIA GIULIA	26,88	46,96	53,04
LAZIO	35,26	58,56	41,44
LIGURIA	51,76	75,37	24,63
LOMBARDIA	46,47	74,59	25,41
MARCHE	36,31	60,59	39,41
MOLISE	23,62	46,16	53,84
PIEMONTE	47,53	70,66	29,34
PUGLIA	37,82	54,64	45,36
SARDEGNA	23,26	36,64	63,36
SICILIA	16,28	29,29	70,71
TOSCANA	44,19	73,97	26,03
TRENTINO ALTO ADIGE	19,55	53,44	46,56
UMBRIA	40,95	61,59	38,41
VALLE D'AOSTA	25,57	41,78	58,22
VENETO	46,96	69,78	30,22
TOTALE PICCOLI COMUNI	36,93	60,53	39,47

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

Nella tabella 18, confrontando gli indicatori di rigidità di bilancio a livello regionale, si evidenzia che la rigidità per le spese del personale e la rigidità strutturale hanno lo stesso andamento; per esempio la Lombardia e il Piemonte hanno entrambi gli indicatori con un basso indice, mentre Sicilia e Basilicata registrano i valori più alti di entrambi gli indicatori.

Tabella 18 - indicatori strutturali per Regione

REGIONE	Rigidità per spesa del personale	Rigidità strutturale
ABRUZZO	34,75	54,74
BASILICATA	38,21	49,15
CALABRIA	36,02	54,01
CAMPANIA	37,41	59,74
EMILIA ROMAGNA	28,24	46,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	27,37	46,85
LAZIO	33,22	50,00
LIGURIA	30,56	41,54
LOMBARDIA	24,18	37,37
MARCHE	31,25	51,54
MOLISE	32,99	43,25
PIEMONTE	27,97	41,94
PUGLIA	36,19	52,35
SARDEGNA	29,23	36,62
SICILIA	46,62	71,25
TOSCANA	30,42	48,77
TRENTINO ALTO ADIGE	25,25	43,80
UMBRIA	35,86	49,36
VALLE D'AOSTA	26,70	34,83
VENETO	27,43	47,64
TOTALE PICCOLI COMUNI	30,14	46,37

Elaborazione IFEL su dati Conto di bilancio 2006 Ministero dell'Interno

CAPITOLO III

ENTRATE FISCALI ANNO 2008

Le entrate prese in considerazione nel presente rapporto riguardano l'Imposta Comunale sugli Immobili e l'addizionale comunale all'IRPEF.

ICI

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, ed è nata con lo scopo di dare maggiore autonomia impositiva agli Enti locali e slegare gli Enti dalla dipendenza di risorse trasferite.

Con il D.Lgs. n. 446/1997 si delinea il nuovo impianto normativo ICI inoltre è concessa ai Comuni la facoltà di variare alcuni elementi caratterizzanti il tributo, come di fissare una detrazione superiore, al massimo di 258 euro fino ad azzerare l'imposta, per l'abitazione principale.

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.

Analisi dei dati

Questa sezione descrive la situazione dei Piccoli Comuni relativamente all'aliquota ordinaria e a quella per l'abitazione principale, poiché, nonostante il decreto legge n.93/2008, tale aliquota era già stata deliberata dai Comuni e comunque è vigente per le categorie escluse dall'esenzione totale: castelli, ville e case signorili.

Aliquote 2008 - un confronto generale con le annualità precedenti

Prima di addentrarci nel dettaglio dell'analisi delle aliquote, si riporta - in tabella 1 e 2 - il riepilogo, a livello nazionale, dei Piccoli Comuni che sostanzialmente rispecchia il dato nazionale (vedi "La manovra finanziaria dei Comuni - Rapporto 2008").

Tabella 1 - andamento aliquota ordinaria

Aliquota Ordinaria	2007 - 2006		2008 - 2007	
	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti
aumentata	385	758.129	248	455.327
diminuita	68	98.641	64	109.019
invariata	5.287	9.533.981	5.428	9.826.405
TOTALI	5.740	10.390.751	5.740	10.390.751

Elaborazione IFEL su dati IFEL

Sui 5.740 Piccoli Comuni ben 5.428 lasciano nel 2008 l'aliquota invariata, l'aumentano 248 per una copertura di popolazione minima (455 mila abitanti), quindi nonostante le Manovre agevolative del Governo centrale, si nota una grande sensibilità nei confronti dei contribuenti da parte degli Enti locali oggetto di analisi.

Tabella 2 – andamento aliquota abitazione principale

Aliquota abitazione principale	2007 - 2006		2008 - 2007	
	n. Comuni	n. abitanti	n. Comuni	n. abitanti
aumentata	94	157.479	108	184.128
diminuita	326	578.722	130	230.293
invariata	5.320	9.654.550	5.502	9.976.330
TOTALI	5.740	10.390.751	5.740	10.390.751

Elaborazione IFEL su dati IFEL

Anche l'andamento dell'aliquota abitazione principale rimane sostanzialmente invariato: solo 108 Enti aumentano l'aliquota contro i 5.502 che la lasciano costante.

Andiamo al dettaglio delle aliquote.

Aliquota ordinaria

Le tabelle 3 e 4 riportano i dati delle aliquote ordinarie suddivise per fasce demografiche dei Piccoli Comuni nel biennio 2007/2008, rispettivamente per numero di Comuni e per numero di abitanti. Entrambe le tabelle dimostrano che sono aumentati i Comuni con una differenziazione dell'aliquota (riportati con l'asterisco) in relazione alle diverse fattispecie di immobile oggetto di imposta, mentre i 248 Comuni che hanno aumentato l'aliquota sono ben distribuiti rispetto alle fasce demografiche. Nel 2007 erano due i Comuni con un'aliquota superiore al 7% mentre oggi è solo il Comune di Argentera (CN).

Tabella 3 – andamento aliquota ordinaria per numero Comuni

Aliquota ordinaria (per mille)	0 - 499		500 - 999		1.000 - 1.999		2.000 - 2.999		3.000 - 4.999		Totali	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
*	1	1	1	1	2	7	2	2	3	4	9	15
4	87	82	91	84	94	90	53	49	45	42	370	347
4 - 5	25	26	28	32	53	50	32	32	24	27	162	167
5	130	124	174	168	246	233	138	127	113	101	801	753
5 - 6	81	81	149	138	182	165	126	112	135	128	673	624
6	270	263	331	332	463	456	258	260	258	247	1.580	1.558
6 - 7	81	87	136	143	247	249	161	178	211	220	836	877
7	161	173	210	222	334	371	239	249	363	383	1.307	1.398
oltre il 7	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
TOTALE PICCOLI COMUNI	838	838	1.120	1.120	1.621	1.621	1.009	1.009	1.152	1.152	5.740	5.740

Tabella 4 – andamento aliquota ordinaria per numero abitanti

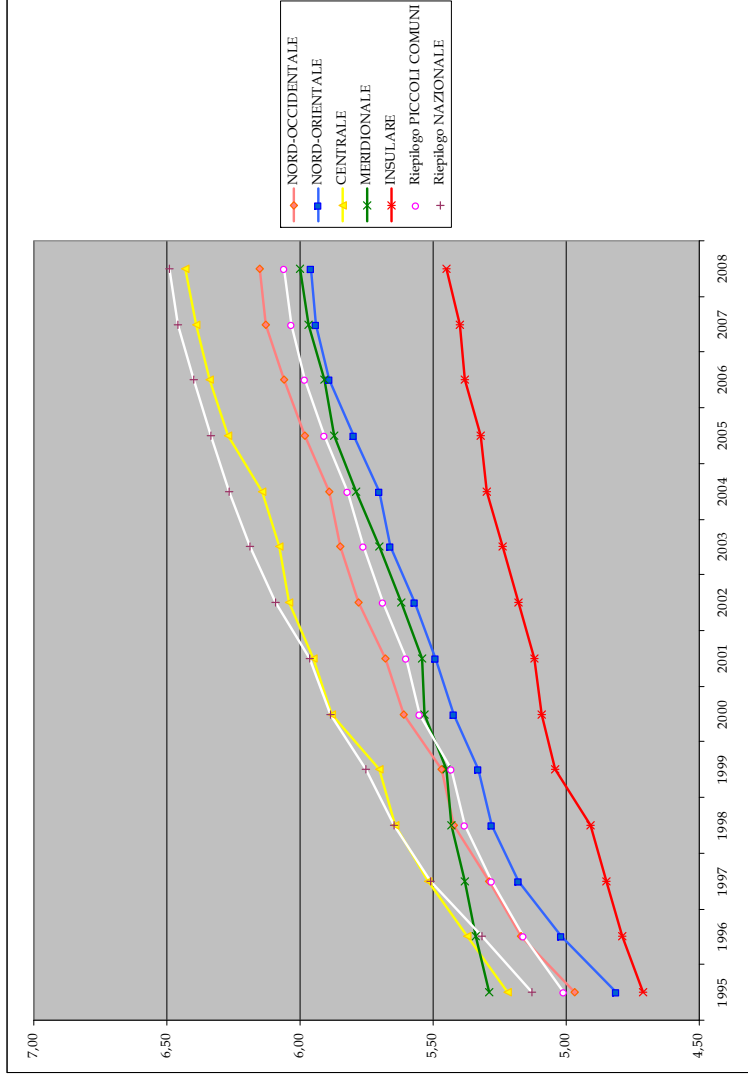
Aliquota ordinaria (per mille)	0 - 499		500 - 999		1.000 - 1.999		2.000 - 2.999		3.000 - 4.999		Totali	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
*	268	89	733	546	2.765	10.940	5.013	4.600	11.322	14.441	20.101	30.616
4	28.253	26.363	67.454	62.017	134.656	128.087	134.334	123.315	171.681	159.030	536.378	498.812
4 - 5	8.368	8.768	22.272	25.405	74.461	71.227	76.404	77.135	94.131	106.636	275.636	289.171
5	38.881	37.673	127.028	123.263	353.824	333.378	337.513	309.837	435.297	391.143	1.292.543	1.195.294
5 - 6	25.607	25.085	113.438	104.753	270.278	243.225	313.644	280.306	512.206	485.637	1.235.173	1.139.006
6	80.234	78.495	248.415	249.997	675.554	668.080	631.179	635.220	1.009.313	957.891	2.644.695	2.589.683
6 - 7	22.963	24.850	99.305	103.817	367.238	371.109	394.458	435.595	807.361	845.391	1.691.325	1.780.762
7	46.880	50.254	157.357	166.204	489.772	542.502	590.712	617.249	1.409.962	1.491.104	2.694.683	2.867.313
oltre il 7	217	94	0	0	0	0	0	0	0	0	217	94
TOTALE ABITANTI	251.671	251.671	836.002	836.002	2.368.548	2.368.548	2.483.257	2.483.257	4.451.273	4.451.273	10.390.751	10.390.751

Elaborazione IFEL su dati IFEL.

* Comuni per i quali non è possibile determinare una sola aliquota ordinaria

Il grafico 1 riporta il grafico dell'andamento dell'aliquota ordinaria dalla sua istituzione.

Grafico 1



Elaborazione IFEEL su dati IFEEL

È inoltre doveroso osservare come l'andamento dell'aliquota ordinaria per i Piccoli Comuni sia inferiore all'andamento nazionale con una forbice sempre maggiore negli anni fino quasi a mezzo punto percentuale nel 2008. Successivamente, analizzando il dato a livello di zona geografica, si nota come l'Italia insulare abbia le aliquote più basse in assoluto mentre quella centrale le più alte. Tendenzialmente in linea con la media nazionale le altre zone. Nessuna zona geografica ha una curva più alta del dato nazionale.

Aliquota abitazione principale

Le tabelle 5 e 6 riportano, invece, l'analisi dell'aliquota abitazione principale.

Interessante osservare che 35 Comuni hanno esentato l'abitazione principale dal pagamento dell'imposta contro gli 11 del 2007.

Tabella 5 – andamento aliquota abitazione principale per numero Comuni

Aliquota abitazione principale	0 - 499		500 - 999		1.000 - 1.999		2.000 - 2.999		3.000 - 4.999		Totali	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
*	1	0	1	0	5	1	2	1	0	0	9	2
Esente	2	2	1	4	5	15	1	9	2	5	11	35
3-4	1	1	0	0	1	3	0	0	0	0	2	4
4	142	152	172	174	232	239	129	132	152	157	827	854
4-5	43	44	93	98	153	154	141	131	185	187	615	614
5	184	182	271	266	437	421	267	263	318	316	1.477	1.448
5-6	119	114	205	201	344	336	229	224	269	261	1.166	1.136
6	275	272	295	292	344	343	174	179	163	159	1.251	1.245
6-7	29	30	50	53	67	78	45	46	47	47	238	254
7	42	41	32	32	33	31	21	24	16	20	144	148
TOTALE PICCOLI COMUNI	838	838	1.120	1.120	1.621	1.621	1.009	1.009	1.152	1.152	5.740	5.740

Tabella 6 - andamento aliquota abitazione principale per numero abitanti

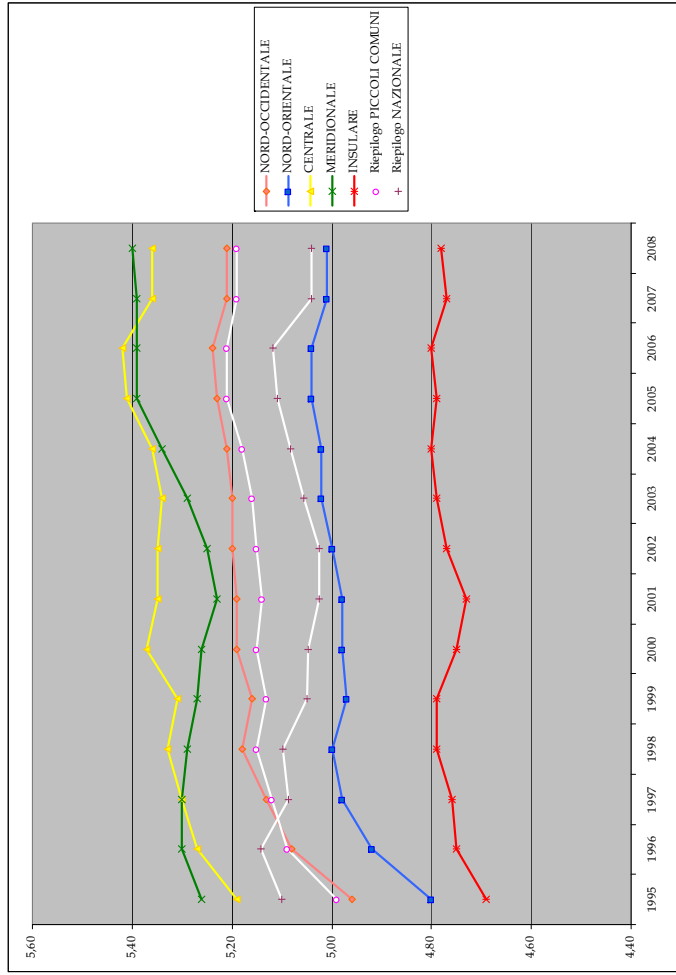
Aliquota abitazione principale	0 - 499		500 - 999		1.000 - 1.999		2.000 - 2.999		3.000 - 4.999		Totali	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
*	115	0	733	0	7.061	1.700	4.241	2.703	0	0	12.150	4.403
Esente	636	636	870	3.211	7.368	21.593	2.601	20.987	6.655	18.253	18.130	64.680
3-4	248	248	0	0	1.971	4.263	0	0	0	0	2.219	4.511
4	45.176	48.184	128.437	130.078	338.556	347.450	327.416	336.396	587.831	607.180	1.427.416	1.469.288
4-5	14.508	14.770	70.661	73.427	226.543	228.921	341.051	316.367	711.845	724.342	1.364.608	1.357.827
5	56.012	55.894	199.675	196.916	636.732	614.320	662.100	651.958	1.234.158	1.226.334	2.788.677	2.745.422
5-6	36.624	34.545	157.005	153.629	516.575	503.782	562.870	549.335	1.042.719	1.008.171	2.315.793	2.249.462
6	79.808	78.494	217.179	214.890	491.340	489.907	421.023	432.636	630.465	612.665	1.829.815	1.828.592
6-7	7.664	7.947	35.992	38.657	97.222	113.118	108.884	111.072	179.862	180.128	429.624	450.922
7	10.880	10.953	25.450	25.194	45.180	43.494	53.071	61.803	57.738	74.200	192.319	215.644
TOTALE ABITANTI	251.671	251.671	836.002	836.002	2.368.548	2.368.548	2.483.257	2.483.257	4.451.273	4.451.273	10.390.751	10.390.751

Elaborazione IFEL su dati IFEL

* Comuni per i quali non è possibile determinare una sola aliquota riferita ad abitazione principale

Il grafico 2 riporta il grafico dell'andamento dell'aliquota abitazione principale dalla sua istituzione.

Grafico 2



Elaborazione IFEL su dati IFEL

È interessante notare l'andamento sostanzialmente costante negli anni dell'aliquota la quale è leggermente più alta nei Piccoli Comuni rispetto al livello nazionale. Anche in questo caso, come per l'aliquota ordinaria, i due estremi sono rappresentati dall'Italia insulare (aliquote minori) e da quella centrale (aliquote maggiori anche del dato nazionale). In ogni caso negli ultimi tre anni le aliquote maggiori si registrano nell'Italia meridionale.

In tabella 7, invece, si illustra il riepilogo generale delle aliquote (ordinaria e abitazione principale) medie ponderate sulla popolazione 2006, l'ultima ufficiale disponibile, degli ultimi 3 anni - 2006-2008.

Tabella 7 – riepilogo aliquote

Fasce demografiche	Aliquote medie											
	Ordinaria						Abitazione principale					
	2006	2007	2008	Var. % 07/06	Var. % 08/07	Var. % 08/06	2006	2007	2008	Var. % 07/06	Var. % 08/07	Var. % 08/06
0 - 499	5,73	5,78	5,79	0,78	0,29	1,07	5,32	5,31	5,30	-0,34	-0,17	-0,51
500 - 999	5,81	5,84	5,86	0,62	0,31	0,92	5,31	5,28	5,28	-0,47	0	-0,51
1.000 - 1.999	5,89	5,94	5,97	0,80	0,50	1,31	5,25	5,22	5,23	-0,44	0,02	-0,42
2.000 - 2.999	5,93	5,98	6,02	0,91	0,59	1,50	5,22	5,19	5,20	-0,45	0,20	-0,25
3.000 - 4.999	6,10	6,16	6,19	0,99	0,45	1,44	5,17	5,14	5,13	-0,73	-0,03	-0,77
PICCOLI COMUNI	5,98	6,03	6,06	0,89	0,48	1,38	5,21	5,19	5,19	-0,57	0	-0,54
DATO NAZIONALE	6,40	6,46	6,49	1,04	0,40	1,45	5,12	5,04	5,04	-1,49	0	-1,49

Elaborazione IFEL su dati IFEL.

La tabella riporta i dati già visti nei grafici precedenti (vedi grafico 1 e 2): il confronto tra il totale dei Piccoli Comuni e il dato nazionale evidenzia un andamento inverso in relazione alle aliquote - per l'abitazione principale è più alto l'andamento nei Piccoli Comuni mentre l'ordinaria registra un andamento più contenuto.

Si fa presente che l'aliquota abitazione principale dal 2006 al 2007 diminuisce di una percentuale pari allo 0,57% e rimane invariata nel 2008. L'aliquota ordinaria, invece, aumenta, seppur di pochissimo, passando dal 6,03‰ del 2007 al 6,06‰ del 2008.

La tabella 8 riporta invece il dettaglio delle aliquote per Regione.

Tabella 8 - aliquote per Regione

Regione	Aliquote medie											
	Ordinaria						Abitazione principale					
	2006	2007	2008	Var. % 07/06	Var. % 08/07	Var. % 08/06	2006	2007	2008	Var. % 07/06	Var. % 08/07	Var. % 08/06
ABRUZZO	5,78	5,89	5,97	1,90	1,36	3,29	5,19	5,11	5,10	-1,54	-0,20	-1,73
BASILICATA	5,67	5,72	5,74	0,88	0,35	1,23	5,19	5,18	5,25	-0,19	1,35	1,16
CALABRIA	5,97	6,04	6,05	1,17	0,17	1,34	5,55	5,55	5,55	0,00	0,00	0,00
CAMPANIA	5,92	5,98	6,02	1,01	0,67	1,69	5,35	5,36	5,38	0,19	0,37	0,56
EMILIA ROMAGNA	6,56	6,58	6,61	0,30	0,46	0,76	5,64	5,61	5,60	-0,53	-0,18	-0,71
FRUII VENEZIA GIULIA	5,64	5,68	5,68	0,71	0,00	0,71	4,85	4,81	4,80	-0,82	-0,21	-1,03
LAZIO	6,33	6,36	6,38	0,47	0,31	0,79	5,56	5,50	5,49	-1,08	-0,18	-1,26
LIGURIA	6,42	6,45	6,47	0,47	0,31	0,78	5,27	5,25	5,24	-0,38	-0,19	-0,57
LOMBARDIA	6,12	6,19	6,22	1,14	0,48	1,63	5,20	5,15	5,14	-0,96	-0,19	-1,15
MARCHE	6,50	6,55	6,59	0,77	0,61	1,38	5,45	5,39	5,40	-1,10	0,19	-0,92
MOLISE	5,80	5,85	5,88	0,86	0,51	1,38	5,46	5,42	5,42	-0,73	0,00	-0,73
PIEMONTE	6,01	6,07	6,10	1,00	0,49	1,50	5,38	5,36	5,37	-0,37	0,19	-0,19
PUGLIA	5,99	6,06	6,08	1,17	0,33	1,50	5,18	5,14	5,16	-0,77	0,39	-0,39
SARDEGNA	5,13	5,15	5,15	0,39	0,00	0,39	4,49	4,48	4,46	-0,22	-0,45	-0,67
SICILIA	5,66	5,68	5,77	0,35	1,58	1,94	5,14	5,09	5,13	-0,97	0,79	-0,19
TOSCANA	6,71	6,74	6,75	0,45	0,15	0,60	5,40	5,35	5,35	-0,93	0,00	-0,93
TRENTINO ALTO ADIGE	4,79	4,86	4,88	1,46	0,41	1,88	4,29	4,30	4,30	0,23	0,00	0,23
UMBRIA	6,62	6,67	6,69	0,76	0,30	1,06	5,58	5,57	5,54	-0,18	-0,54	-0,72
VALLE D'AOSTA	4,41	4,45	4,54	0,91	2,02	2,95	4,13	4,17	4,21	0,97	0,96	1,94
VENETO	6,26	6,31	6,34	0,80	0,48	1,28	5,23	5,19	5,18	-0,76	-0,19	-0,96
RIEPILOGO PICCOLI COMUNI	5,98	6,03	6,06	0,84	0,50	1,34	5,21	5,19	5,19	-0,38	0,00	-0,38
RIEPILOGO NAZIONALE	6,40	6,46	6,49	0,94	0,46	1,41	5,12	5,04	5,04	-1,56	0,00	-1,56

Elaborazione IFEL su dati IFEL

Tutte le Regioni presentano un incremento dell'aliquota ordinaria che varia dal minimo di 0,15 della Toscana al massimo di 2,02 della Valle d'Aosta. Costanti sono la Sardegna e il Friuli Venezia Giulia.

L'aliquota abitazione principale, invece, si mantiene costante passando dalla diminuzione più alta dell'Umbria (-0,54) a quella più bassa di Liguria, Lombardia e Marche pari a - 0,19. Piccoli incrementi in Basilicata e nessuna variazione in Calabria (costante da ben 4 anni) Molise, Piemonte, Toscana e Trentino Alto Adige.

L'analisi delle aliquote in relazione alla zona geografica di appartenenza è riportata in tabella 9.

Tabella 9 – aliquote per Regione

Zona	Aliquote medie											
	Ordinaria						Abitazione principale					
	2006	2007	2008	Var. % 07/06	Var. % 08/07	Var. % 08/06	2006	2007	2008	Var. % 07/06	Var. % 08/07	Var. % 08/06
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	6,06	6,13	6,15	1,16	0,33	1,49	5,24	5,21	5,21	-0,57	0,00	-0,57
ITALIA NORD-ORIENTALE	5,89	5,94	5,96	0,85	0,34	1,19	5,04	5,01	5,01	-0,60	0,00	-0,60
ITALIA CENTRALE	6,34	6,39	6,43	0,79	0,63	1,42	5,42	5,36	5,36	-1,11	0,00	-1,11
ITALIA MERIDIONALE	5,91	5,97	6,00	1,02	0,50	1,52	5,39	5,39	5,40	0,00	0,19	0,19
ITALIA INSULARE	5,38	5,40	5,45	0,37	0,93	1,30	4,80	4,77	4,78	-0,63	0,21	-0,42
RIPILOGO PICCOLI COMUNI	5,98	6,03	6,06	0,84	0,50	1,34	5,21	5,19	5,19	-0,38	0,00	-0,38
RIPILOGO NAZIONALE	6,40	6,46	6,49	0,94	0,46	1,41	5,12	5,04	5,04	-1,56	0,00	-1,56

Elaborazione IFEL su dati IFEL

C'è un incremento talmente lieve nell'Italia meridionale e insulare dell'aliquota abitazione principale da non influenzare la costanza dell'aliquota a livello generale la cui variazione infatti è pari a zero.

Detrazioni

L'applicazione delle detrazioni relative all'abitazione principale dimostra ancora una volta l'attenzione dei Comuni nei confronti dei contribuenti. La politica dei Piccoli Comuni è in linea con l'andamento nazionale in quanto presenta un aumento generale delle diverse detrazioni. Nella tabella 10 si riportano i dettagli per numero Comuni cui segue: il grafico 3 in relazione al numero dei Comuni e il grafico 4 in relazione al numero di abitanti.

Tabella 10 - detrazioni per numero Comuni

Detrazione	2007	2008
103,29	3.937	3.895
104 - 155	1.450	1.458
156 - 1.000	292	321
ulteriori detrazioni	61	66
TOTALE	5.740	5.740

Elaborazione IFEL su dati IFEL

Diminuiscono nettamente i Comuni con la detrazione base (103,29 euro) a favore di agevolazioni più alte.

Grafico 3 - detrazioni per numero Comuni

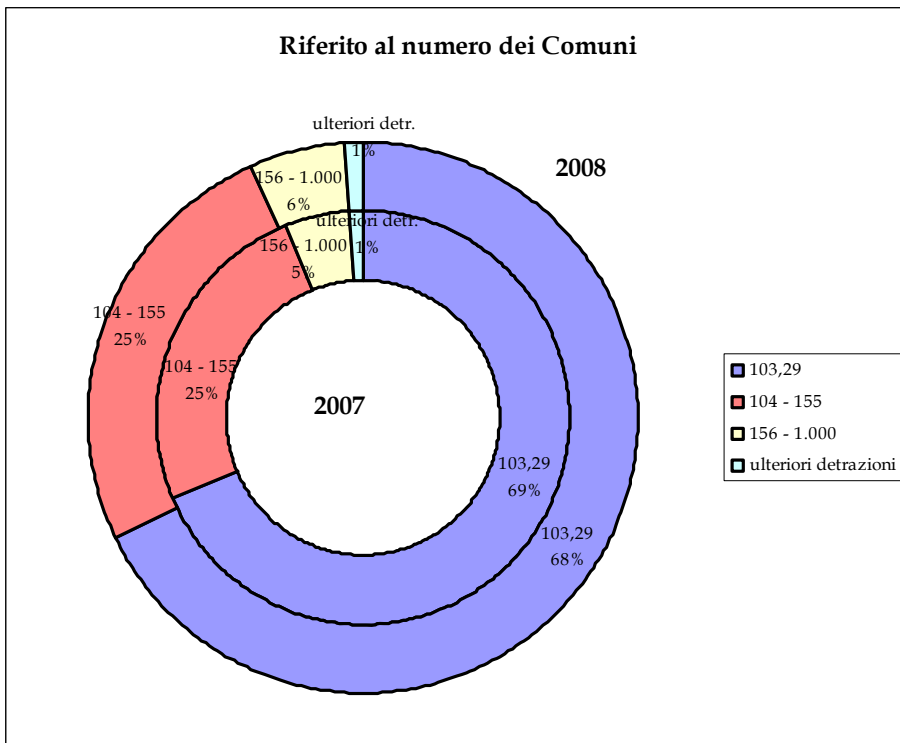
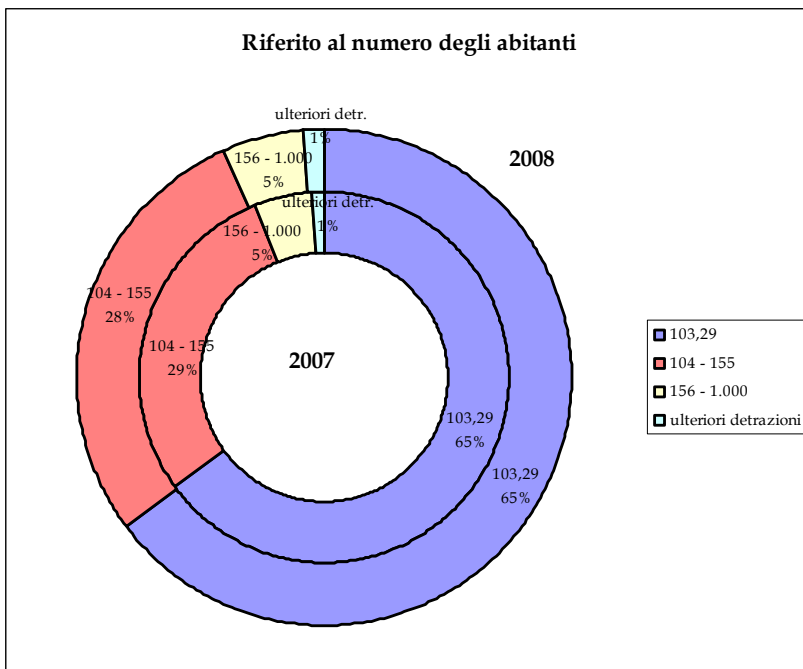


Grafico 4 - detrazioni per numero abitanti



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*.

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 unitamente al saldo dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche.

Analisi dei dati

Oggetto del paragrafo è l'analisi dell'addizionale comunale all'IRPEF dei Piccoli Comuni, secondo le dinamiche delle aliquote e del gettito, nel triennio 2006-2008.

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

Analisi delle aliquote

Nelle tabelle 11 e 12 sono riportate le scelte dei Comuni in merito all'istituzione e variazione del tributo per gli anni 2007 e 2008.

Tabella 11 - Istituzione e variazione dell'addizionale comunale all'IRPEF, anno 2007

Addizionale comunale IRPEF 2007	n. Comuni	% Comuni	n. abitanti	% abitanti	n. contribuenti	% contribuenti
Diminuita	16	0,28%	27.174	0,26%	19.319	0,26%
<i>di cui azzerate</i>	4	0,07%	5.376	0,05%	3.911	0,05%
Invariata	2.308	40,21%	4.368.853	42,05%	3.129.038	41,66%
Aumentata	1.648	28,71%	3.431.555	33,03%	2.492.432	33,18%
Totale istituita*	3.968	69,13%	7.822.206	75,28%	5.636.878	75,04%
Totale non istituita	1.772	30,87%	2.568.545	24,72%	1.874.846	24,96%
TOTALE PICCOLI COMUNI	5.740	100%	10.390.751	100%	7.511.724	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 12 - Istituzione e variazione dell'addizionale comunale all'IRPEF, anno 2008

Addizionale comunale IRPEF 2008	n. Comuni	% Comuni	n. abitanti	% abitanti	n. contribuenti	% contribuenti
Diminuita	39	0,68%	78.207	0,75%	57.469	0,77%
<i>di cui azzerate</i>	9	0,16%	11.178	0,11%	7.968	0,11%
Invariata	3.398	59,20%	6.558.128	63,12%	4.709.560	62,70%
Aumentata	591	10,30%	1.289.723	12,41%	945.760	12,59%
Totale istituita*	4.019	70,02%	7.914.880	76,17%	5.704.821	75,95%
Totale non istituita	1.721	29,98%	2.475.871	23,83%	1.806.903	24,05%
TOTALE PICCOLI COMUNI	5.740	100%	10.390.751	100%	7.511.724	100,00%

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

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

Dalla tabella 12 emerge che l'addizionale nel 2008 è vigente nel 70,02% dei Piccoli Comuni. Il 59,20%, sul totale dei Comuni analizzati, ha tenuto invariata l'aliquota, lo 0,68% l'ha diminuita, anche fino all'azzeramento, il 10,30% l'ha aumentata e il 29,98% non l'ha istituita.

Se si considerano solo i Comuni dove è vigente il tributo si osserva che oltre 5 su 6 hanno tenuto invariata l'aliquota nel 2008.

Tabella 13 - 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%	239	4,16%	532.522	5,12%	381.068	5,07%

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

Tabella 14 - 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%	318	5,54%	715.926	6,89%	514.366	6,85%
di cui aumentata nel 2008	84	1,46%	193.925	1,87%	140.914	1,88%

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

Nel 2008 ad avere l'addizionale allo 0,8%, livello massimo consentito dalla normativa vigente, sono 318 Comuni, di cui 84 hanno determinato l'aumentato nell'ultimo anno per una quota pari ad appena l'1,46% dei Piccoli Comuni.

Procedendo con un'analisi di tipo territoriale, la tabella 15 descrive la percentuale di Comuni, aggregati per Regione, nei quali risulta vigente il tributo nel 2008.

Tabella 15 - Aggregazione per Regione dei Comuni con addizionale comunale all'IRPEF, anno 2008

Regione	n. Comuni con IRPEF	n. piccoli Comuni	% Comuni con IRPEF
ABRUZZO	186	252	73,81
BASILICATA	68	98	69,39
CALABRIA	235	325	72,31
CAMPANIA	272	336	80,95
EMILIA ROMAGNA	137	158	86,71
FRIULI VENEZIA GIULIA	82	158	51,90
LAZIO	226	255	88,63
LIGURIA	147	183	80,33
LOMBARDIA	787	1.106	71,16
MARCHE	173	178	97,19
MOLISE	84	124	67,74
PIEMONTE	854	1.074	79,52
PUGLIA	71	86	82,56
SARDEGNA	94	314	29,94
SICILIA	138	197	70,05
TOSCANA	111	135	82,22
TRENTINO ALTO ADIGE	11	309	3,56
UMBRIA	52	61	85,25
VALLE D'AOSTA	1	73	1,37
VENETO	290	318	91,19
TOTALE PICCOLI COMUNI	4.019	5.740	70,02

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

Tra le Regioni che al 2008 presentano il minor numero di Comuni con l'addizionale spiccano quelle a Statuto speciale, che sono però dotate di una differente disciplina normativa e finanziaria.

Se si considerano le Regioni a Statuto ordinario le percentuali più basse si riscontrano in Molise (67,74%) e in Basilicata (69,39%).

Nelle Marche (97,19%) la quasi totalità dei Piccoli Comuni ha adottato l'addizionale, così come elevata risulta la quota del Veneto (91,19%) e del Lazio (88,63%).

Proseguendo con l'analisi di tipo territoriale, nella tabella 16 sono confrontate le aliquote medie, ponderate sulla base imponibile 2005, dei Comuni che hanno adottato l'addizionale, aggregati per Regione.

Tabella 16 - Addizionale comunale all'IRPEF, aliquota media ponderata su base imponibile 2005, 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	65,48	0,353	69,44	0,444	73,81	0,466	0,090	0,023
BASILICATA	65,31	0,302	68,37	0,374	69,39	0,414	0,072	0,040
CALABRIA	64,92	0,327	71,08	0,435	72,31	0,459	0,109	0,024
CAMPANIA	75,60	0,317	79,76	0,413	80,95	0,427	0,096	0,014
EMILIA ROMAGNA	82,91	0,303	86,08	0,436	86,71	0,480	0,133	0,044
FRIULI VENEZIA GIULIA	35,44	0,201	50,00	0,311	51,90	0,328	0,110	0,018
LAZIO	78,04	0,353	87,45	0,477	88,63	0,509	0,124	0,031
LIGURIA	75,41	0,364	79,78	0,496	80,33	0,521	0,132	0,024
LOMBARDIA	65,46	0,292	70,43	0,366	71,16	0,387	0,074	0,021
MARCHE	96,07	0,399	97,19	0,530	97,19	0,569	0,131	0,039
MOLISE	58,87	0,248	66,94	0,370	67,74	0,392	0,122	0,021
PIEMONTE	74,21	0,336	78,77	0,419	79,52	0,436	0,083	0,017
PUGLIA	77,91	0,325	81,40	0,461	82,56	0,479	0,136	0,018
SARDEGNA	26,43	0,279	30,89	0,325	29,94	0,329	0,045	0,005
SICILIA	65,48	0,407	68,02	0,434	70,05	0,455	0,028	0,020
TOSCANA	81,48	0,363	81,48	0,488	82,22	0,507	0,125	0,019
TRENTINO ALTO ADIGE	2,59	0,231	3,24	0,259	3,56	0,255	0,029	-0,004
UMBRIA	83,61	0,361	85,25	0,476	85,25	0,494	0,114	0,019
VALLE D'AOSTA	0,00	Non istituita	1,37	0,300	1,37	0,150	0,300	-0,150
VENETO	88,36	0,346	90,57	0,468	91,19	0,502	0,122	0,034
TOTALE PICCOLI COMUNI	64,67	0,324	69,13	0,420	70,02	0,443	0,095	0,023
TOTALE NAZIONALE	69,86	0,324	74,19	0,470	75,47	0,497	0,145	0,027

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

L'aliquota media del totale dei Piccoli Comuni nel 2008 è risultata pari a 0,443%, calcolata sui Comuni che hanno adottato l'imposta, ben lontana quindi dal massimo dello 0,8% consentito dalla normativa vigente. A livello nazionale, l'aliquota 2008 presenta un valore superiore, pari a 0,497%.

Osservando il triennio si nota come la leva fiscale sia stata attivata maggiormente nel 2007, quando l'aliquota media era cresciuto di 0,095 punti percentuali dopo il blocco di quattro anni imposto dalla legge. Nell'ultimo anno l'addizionale è aumentata di 0,023 punti percentuali, a dimostrare che i Comuni hanno utilizzato responsabilmente la facoltà di manovrare l'imposta.

Le Regioni che al 2008 presentano le aliquote medie ponderate più basse sono ancora la quasi totalità di quelle a Statuto speciale mentre nelle Regioni a Statuto ordinario spiccano le Amministrazioni della Lombardia (0,387%) e del Molise (0,392%), ben al di sotto dell'aliquota relativa all'insieme dei Piccoli Comuni (0,443%).

Nella fascia più alta si trovano invece gli Enti delle Marche (0,569%), della Liguria (0,521%) e del Lazio (0,509%).

Analisi del gettito

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

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 17 analizza il gettito dei Comuni che hanno adottato l'addizionale aggregati per Regione.

Tabella 17 - Addizionale comunale all'IRPEF, gettito per Regione, anni 2006-2008

REGIONE	% comuni con IRPEF 2006	Gettito IRPEF 2006	% comuni con IRPEF 2007	Gettito IRPEF 2007	% comuni con IRPEF 2008	Gettito IR- PEF 2008	var % 2007/2006	var % 2008/2007
ABRUZZO	65,48	6.585.732	69,44	8.746.815	73,81	9.608.443	32,81	9,85
BASILICATA	65,31	2.253.220	68,37	2.909.986	69,39	3.241.441	29,15	11,39
CALABRIA	64,92	7.536.234	71,08	10.881.304	72,31	11.560.428	44,39	6,24
CAMPANIA	75,60	9.149.749	79,76	12.626.282	80,95	13.223.208	38,00	4,73
EMILIA ROMAGNA	82,91	11.915.521	86,08	17.806.876	86,71	19.720.692	49,44	10,75
FRILUNI VENEZIA GIULIA	35,44	2.706.486	50,00	5.929.886	51,90	6.483.817	119,10	9,34
LAZIO	78,04	9.649.720	87,45	14.330.830	88,63	15.359.033	48,51	7,17
LIGURIA	75,41	7.077.136	79,78	10.162.717	80,33	10.817.576	43,60	6,44
LOMBARDIA	65,46	48.786.575	70,43	66.037.560	71,16	70.672.121	35,36	7,02
MARCHE	96,07	11.209.947	97,19	14.913.410	97,19	16.010.027	33,04	7,35
MOLISE	58,87	1.460.715	66,94	2.443.578	67,74	2.651.616	67,29	8,51
PIEMONTE	74,21	38.783.648	78,77	50.757.577	79,52	53.367.371	30,87	5,14
PUGLIA	77,91	3.227.824	81,40	4.781.260	82,56	5.055.195	48,13	5,73
SARDEGNA	26,43	2.872.132	30,89	3.847.436	29,94	3.843.259	33,96	-0,11
SICILIA	65,48	6.108.554	68,02	6.657.466	70,05	7.218.180	8,99	8,42
TOSCANA	81,48	8.915.407	81,48	11.991.919	82,22	12.473.773	34,51	4,02
TRENTINO ALTO ADIGE	2,59	594.551	3,24	789.266	3,56	835.080	32,75	5,80
UMBRIA	83,61	3.641.794	85,25	4.889.991	85,25	5.081.827	34,27	3,92
VALLE D'AOSTA	0,00	Non istituita	1,37	98.165	1,37	49.082		-50,00
VENETO	88,36	23.768.526	90,57	33.398.564	91,19	36.035.160	40,52	7,89
TOTALE PICCOLI COMUNI	64,67	206.243.470	69,13	284.000.890	70,02	303.307.329	37,70	6,80
TOTALE NAZIONALE	69,86	1.583.572.105	74,19	2.381.754.286	75,47	2.558.066.525	50,40	7,40

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

Il gettito complessivo dei Piccoli Comuni passa dai 206 milioni di euro del 2006 ai 284 milioni del 2007, con un incremento percentuale del 37,70% tutto dovuto, per le modalità di calcolo, all'utilizzo della leva fiscale, dopo quattro anni di blocco.

Nel 2008 si osserva una crescita assolutamente più contenuta del gettito che si assesta sui 303 milioni di euro, +6,8% rispetto al 2007, confermando, ovviamente, le indicazioni provenienti dall'analisi delle aliquote relativamente alla frenata dell'utilizzo dell'addizionale. Vedendo il dato nazionale, l'addizionale IRPEF nel 2008 produce un gettito di 2.558 milioni di euro. I Piccoli Comuni, come era già emerso per l'universo dei Comuni italiani nel lavoro "La manovra finanziaria dei Comuni, Rapporto 2008", nell'ultimo anno sembrano aver raggiunto un livello di autonomia e di responsabilità in grado di soddisfare le necessità di bilancio senza dover adottare politiche aggressive sulle aliquote per aumentare le risorse disponibili.

In Valle d'Aosta (-50,00%) e in Sardegna (-0,11%) il gettito subisce una contrazione rispetto al 2007, mentre in Umbria (+3,92%) e in Toscana (+4,02%) si registrano aumenti ben al di sotto della media dei Piccoli Comuni (+6,80%).

Alle Amministrazioni della Basilicata (+11,39%) e dell'Emilia Romagna (+10,75%) spetta invece il primato nella crescita del gettito.

La tabella 18 analizza il gettito pro capite, calcolato sul numero dei contribuenti, con i Comuni dove è vigente il tributo aggregati per Regione.

Tabella 18 - Addizionale comunale all'IRPEF, gettito pro capite (contribuenti) per Regione, anni 2006-2008

REGIONE	Gettito IRPEF 2006	Gettito IRPEF 2007	Gettito IRPEF 2008	Var % 2007/2006	Var % 2008/2007
ABRUZZO	31,61	39,76	41,82	25,79	5,18
BASILICATA	22,78	28,18	31,26	23,73	10,92
CALABRIA	23,35	30,86	32,55	32,16	5,49
CAMPANIA	25,36	33,14	34,24	30,67	3,34
EMILIA ROMAGNA	40,86	58,68	64,57	43,63	10,04
FRIULI VENEZIA GIULIA	27,02	41,74	44,08	54,47	5,60
LAZIO	37,30	50,47	53,81	35,29	6,61
LIGURIA	49,06	66,82	69,96	36,19	4,70
LOMBARDIA	45,26	56,87	60,11	25,66	5,68
MARCHE	43,75	58,13	62,41	32,88	7,35
MOLISE	19,26	28,76	30,63	49,34	6,52
PIEMONTE	48,61	60,59	62,99	24,66	3,96
PUGLIA	25,19	35,63	36,96	41,45	3,73
SARDEGNA	24,66	28,83	29,31	16,91	1,67
SICILIA	29,21	31,12	32,64	6,54	4,89
TOSCANA	44,38	59,70	61,96	34,51	3,79
TRENTINO ALTO ADIGE	32,90	36,64	35,85	11,34	-2,16
UMBRIA	41,11	53,87	55,98	31,02	3,92
VALLE D'AOSTA		46,04	23,02		-50,00
VENETO	43,91	59,52	63,80	35,54	7,19
TOTALE PICCOLI COMUNI	38,94	50,38	53,17	29,38	5,53
TOTALE NAZIONALE	47,70	68,71	72,45	44,06	5,43

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

Per i Piccoli Comuni nel 2008 l'addizionale pro capite vale in media 53,17 euro, con un aumento rispetto all'anno precedente inferiore ai 3 euro. A livello nazionale, l'imposta pro capite è sensibilmente superiore, gravando in media per 72,45 euro.

L'IRPEF pro capite più bassa si registra in Valle d'Aosta (23,02 euro) e in Sardegna (29,31 euro), Regioni a Statuto speciale; tra

le Regioni a Statuto ordinario spiccano i Comuni del Molise (30,63 euro) e Basilicata (31,26 euro).

Il primato del pro capite più alto spetta invece all'Emilia Romagna (64,57 euro) e alla Liguria (69,96 euro).

Esenzione per particolari tipologie di reddito

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

Tabella 19 - Addizionale comunale all'IRPEF, Comuni con esenzione, 2007

2007			
Tipo di esenzione	n. Comuni	Popolazione	Esenzione media
ordinaria	289	674.729	8.695
diversificate	41	90.896	*

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

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

Tabella 20 - Addizionale comunale all'IRPEF, Comuni con esenzione, 2008

2008			
Tipo di esenzione	n. Comuni	Popolazione	Esenzione media
ordinaria	371	884.124	9.023
diversificate	45	116.156	*

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

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

Ad applicare l'esenzione nel 2008 sono stati 416 Piccoli Comuni, di cui 371 hanno previsto un'unica soglia che in media vale 9.023 euro, mentre gli altri, con una interpretazione estensiva della norma, hanno stabilito aliquote e categorie differenziate di reddito.

La tabella 21 mostra come nel 2008 è stata modificata l'esenzione nei 371 Piccoli Comuni che hanno adottato un'unica fascia reddituale.

Tabella 21 - Addizionale comunale all'IRPEF, variazione della soglia di esenzione, 2008

2008		
Tipo di esenzione	n. Comuni	Popolazione
Aumentata	22	76.662
Diminuita	3	6.359
Confermata	263	590.172
Istituita nel 2008	83	210.931
Totale	371	884.124

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

APPROFONDIMENTI

LA MANOVRA DEI COMUNI PER IL 2009

a cura del dott. Paolo Leonardi

Consulente IFEL

MISURE CHE INTERESSANO I COMUNI CON POPOLAZIONE FINO A 5.000 ABITANTI CONTENUTE NEL DL 93/2008 E NEL DL 112/2008

Il D.L. n. 93/2008 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie), convertito nella legge n. 126 e il D.L. n. 112/2008 (Disposizioni urgenti per la finanza pubblica) convertito in legge il 5 agosto, contengono varie disposizioni che interessano gli Enti locali. Si richiamano, in sintesi, qui di seguito, quelle che, in particolare, riguardano i Comuni con meno di 5.000 abitanti.

DL 93/2008 convertito in Legge n. 126 del 24 luglio 2008

L'articolo 1 di questo Decreto ha introdotto a decorrere dal 2008, l'esclusione dall'ICI delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale; è anche stabilito che il minor gettito che ne deriverà ai Comuni, sarà rimborsato, attraverso una certificazione specifica, che, sulla base di quanto stabilito dall'art. 77 bis, comma 32 del D.L. n. 112, dovrà essere trasmessa al Ministero dell'Interno entro il 30/04/2009. In proposito, è importante rilevare come, l'articolo 1, comma 4 del D.L. n. 93, stabilisca che il rimborso avverrà sulla base di un Decreto che dovrà seguire principi che tengano conto "dell'efficienza della riscossione dell'imposta, del rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2007 e della tutela dei piccoli Comuni". In sostanza, a seguito di questa disposizione i "Piccoli Comuni" dovrebbero essere sal-

vaguardati nel rimborso del minor gettito di ICI conseguente l'esenzione della prima casa.

Il comma 7 del citato articolo 1 stabilisce che dalla entrata in vigore del Decreto, e fino alla definizione dei contenuti del nuovo Patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle Regioni e degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti dallo Stato. In proposito l'art. 77 bis, comma 30 del D.L. n. 112, conferma che, per il triennio 2009-2011 (ovvero fino all'entrata in vigore del federalismo fiscale, se questo sarà anteriore al 2011) è in atto la sospensione del potere degli Enti locali di deliberare aumenti i tributi, di addizionali e aliquote tributarie; fanno eccezione gli aumenti relativi alla TARSU.

DL 112/2008 convertito in Legge n. 133 del 6 agosto 2008

Tra le principali misure contenute in questo Decreto, che interessano in particolar modo i Comuni con meno di 5.000 abitanti, si segnalano le seguenti:

Articolo 31 - Carta di identità

La carta di identità avrà una durata di 10 anni, anziché di 5. Ciò vale anche per le carte di identità già rilasciate. Ai fini del rinnovo i Comuni dovranno informare della scadenza tra i 180 ed i 90 giorni prima. È stabilito che a partire dal 1° gennaio 2010 le carte di identità che verranno rilasciate dovranno essere munite di fotografia e delle impronte digitali.

Articolo 38 - Impresa in un giorno.

Si prevede che venga adottata una serie di misure regolamentari idonea a dare attuazione a questo principio: è prevista la costituzione di “agenzie per le imprese”, le quali, a seguito di specifico accreditamento, possono attestare la sussistenza dei requisiti previsti per l’esercizio di attività di impresa; in caso di istruttoria positiva questi soggetti rilasciano una dichiarazione di conformità che consente di esercitare l’attività.

Le funzioni dello sportello unico possono essere svolte dai Comuni avvalendosi anche delle CCIIAA; ciò sembra un obbligo per i Comuni che non hanno costituito il SUAP o nei quali questo ufficio non risponde alle esigenze di legge.

Articolo 46 - Riduzione delle collaborazioni e consulenze nella P.A.

Viene modificato il comma 6, dell’art. 7 del D.lgs. n. 165/2001; questo comma era già stato modificato dall’articolo 3, comma 76 della legge n. 244/2007.

In sostanza viene modificato quanto previsto dal citato comma 76 (era quello che obbligava le P.A. a dare incarichi solo in presenza di particolare e comprovata specializzazione universitaria); in proposito si ricorda che la circolare della Funzione pubblica n. 2/2008 ha precisato che si deve trattare di laurea magistrale (il 3+2 oppure la laurea del vecchio ordinamento) o di titolo equivalente; ora si prevede la possibilità di derogare da questo principio in caso di stipulazione di contratti d’opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell’arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità

di accertare la maturata esperienza nel settore. È specificato che l'incarico deve risultare coerente le esigenze di funzionalità della amministrazione conferente.

Inoltre, la nuova formulazione della norma (comma 1) stabilisce che occorre affidare gli incarichi a soggetti di "particolare e comprovata specializzazione anche universitaria"; pertanto, gli enti valuteranno caso per caso, in relazione alla tipologia dell'incarico, se è indispensabile o meno la specializzazione universitaria.

Il ricorso a contratti di co.co.co. per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

Inoltre l'articolo 3, comma 55 della legge n. 244/2007 (Con riferimento agli Enti locali il comma 55 stabiliva "che l'affidamento di incarichi di studio o ricerca, ovvero di consulenza a soggetti esterni all'amministrazione può avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2 lettera b), del TUEL"), è stato sostituito dal seguente: "gli Enti locali possono stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, del TUEL."

Dalla lettura di questa formulazione sorge un dubbio: la dizione usata "contratti di collaborazione autonoma", sintetizza la formulazione precedente "affidamento di incarichi di studio,

ricerca, consulenza”? Si ritiene che la nuova formulazione, nella sostanza, voglia ricomprendere le voci precedenti, includendovi anche le co.co.co.

La nuova formulazione sembra anche debba essere intesa nel senso che per gli Enti locali, viene meno l’obbligo di inserire gli incarichi esterni in uno specifico programma di consiglio, ma si stabilisce che tutti gli incarichi debbono fare riferimento alle attività previste dai programmi consiliari (interpretazione ANCI).

La nuova norma stabilisce che il limite della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo; si ritiene che ciò non comporti necessariamente dovere elaborare uno specifico prospetto indicante gli incarichi previsti ed il capitolo su cui impegnare la spesa.

Anche l’articolo 3, comma 56 è stato sostituito; il comma 56 stabiliva che con il regolamento sull’organizzazione dei servizi e uffici (di competenza della Giunta), dovevano essere fissati limiti, criteri, modalità per l’affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca ovvero di consulenza a soggetti esterni all’amministrazione. L’affidamento di incarichi o consulenze in violazione dei principi contenuti in questa norma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

La modifica che è stata riportata con il presente decreto, consiste nel fatto che “i limiti, i criteri, e le modalità per l’affidamento degli incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni” debbono essere definiti con il Regolamento di organizzazione approvato dalla Giunta; non c’è più l’obbligo di inserire nel regolamento i limiti di spesa.

Si ritiene che non sia necessario inserire nel regolamento le modalità per l'affidamento di incarichi di cui alla Legge n. 109, in quanto le modalità di affidamento sono già definite dal D.lgs. n. 163/2006.

Rimane quanto prevedeva il comma 57 della Legge finanziaria 2008, là dove si stabilisce che queste disposizioni regolamentari sono trasmesse (per estratto) alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti entro 30 giorni dalla loro adozione.

Rimane anche l'obbligo previsto dall'articolo 3, commi 18 e 54, della Legge n. 244/2007, di pubblicare nome, durata, oggetto, ammontare della spesa relativamente ad ogni incarico sul sito dell'amministrazione; dalla data di questa pubblicazione decorre l'efficacia dell'incarico. Il rispetto di questa norma è anche richiamato dalla circolare n. 2/2008 della Funzione pubblica.

Articolo 49 - Lavoro flessibile nelle P.A.

È riscritto di nuovo l'articolo 36 del D.lgs. n. 165/2001 (era già stato sostituito con il comma 79 della Legge n. 244/2007).

Viene confermata la regola che le P.A. assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Mentre la Finanziaria 2008, escludeva anche il ricorso a forme contrattuali di lavoro flessibile, l'attuale art. 49, consente l'utilizzo delle forme di lavoro flessibili previste dal codice civile (tempo determinato, contratti formazione lavoro, somministrazione di lavoro a tempo determinato), nel rispetto, però, delle procedure di reclutamento vigenti. Occorre che sussistano "esigenze organizzative temporanee ed eccezionali".

Si prevede che i CCNL provvedano a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione lavoro degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro in applicazione di quanto previsto dal D.lgs. n. 368/2001 ed alle altre leggi del settore.

È previsto che al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, le P.A. debbono rispettare principi di imparzialità e trasparenza e non possono utilizzare il medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori a 3 anni, nell'arco dell'ultimo quinquennio. A questo fine non dovrebbero essere computati i periodi svolti con contratti di lavoro autonomo; questa tipologia di contratti, infatti, sono trattati dall'articolo 46 del D.L. n. 112. Da questo conteggio dovrebbero essere esclusi anche gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 del TUEL. Non dovrebbe rientrare nel conteggio dei 3 anni nemmeno l'utilizzo di uno stesso lavoratore a seguito dello svolgimento di procedure di concorso diverse.

Questa modifica, in sostanza abroga la norma precedente che prevedeva che non si potevano dare incarichi di lavoro a tempo determinato per periodi superiori a 3 mesi; è anche superato il divieto al rinnovo.

Queste modifiche eliminano le gravi difficoltà gestionali che erano conseguite all'applicazione della normativa introdotta con la finanziaria 2008.

Articolo 58 - Ricognizione e valorizzazione del patrimonio degli Enti locali.

È previsto che ogni ente locale predisponga un Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari da allegare al Bilancio di previsione. (Questa disposizione fa seguito a quanto già ipotizzato dall'articolo 2, commi da 594 a 599, della Legge n. 244/2007).

L'inserimento degli immobili in questo Piano ha tutta una serie di conseguenze: classificazione nel patrimonio disponibile, acquisizione della destinazione urbanistica stabilita, l'adozione da parte del Consiglio del Piano, costituisce variante allo strumento urbanistico generale (su tale variante non necessitala verifica di conformità in capo alle Province o alla Regioni), la pubblicazione dell'elenco degli immobili inseriti nel Piano sono sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto, ecc.

Gli Enti proprietari degli immobili inseriti nell'elenco possono conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione.

Articolo 61 - Ulteriori misure per ridurre le spese.

Commi 5 e 6. Si prevedono, per il 2009, una riduzione rispetto a quelle sostenute nel 2007, delle spese di rappresentanza, convegni, ecc, nella misura del 50% e per sponsorizzazioni del 30%; queste riduzioni non si applicano agli Enti locali (vedi comma 15); questa esclusione dovrebbe riguardare anche le società non quotate a totale partecipazione pubblica ovvero comunque controllate dagli enti locali (comma 7).

Comma 8. A decorrere dal 2009, le somme dovute ai dipendenti per la progettazione sulla base di quanto stabilito dall'art. 92, comma 5, del Codice degli appalti (D.lgs. n. 163/2006) (pari al 2%), sono destinate per lo 0,5% ai dipendenti, e per il restante 1,5% sono versate in un apposito capitolo del bilancio dello Stato; però, dal comma 17, parrebbe di capire che queste disposizioni "non si applicano agli enti territoriali" (cioè ai Comuni ed alle Province); in proposito occorre attendere interpretazioni ufficiali.

Comma 11. A decorrere dall'anno 2009, i contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'Interno ai Comuni sono ridotti di 200 milioni di euro (per i Comuni si tratta di circa il 3% del Fondo ordinario); alle Province sono ridotti di 50 milioni.

Commi 12 e 13. Sono state apportate correzioni al comma 725 della legge 296/2006; nel senso che sono ridotte le percentuali, rispetto alle retribuzioni del sindaco, delle indennità di presidenti e amministratori di società a totale partecipazione pubblica e alle controllate.

Comma 18. Per il 2009 è istituito un fondo di 100 milioni di euro presso il Ministero dell'Interno, per realizzare, sulla base di apposite convenzioni con i Comuni, iniziative per il miglioramento della sicurezza.

Articolo 62 - Contenimento dell'uso dei derivati e dell'indebitamento degli Enti locali.

È prevista l'emanazione di un Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze con il quale si individuano le tipologie di contratti "derivati" che potranno essere sottoscritti dagli Enti; fino all'entrata in vigore di questo decreto è fatto divieto di stipulare queste tipologie di contratti o mediante bullit. La durata dei piani di ammortamento non può essere superiore a 30 anni; anche le rinegoziazioni non possono superare i 30 anni (si ritiene si debba intendere dalla data di contrazione del prestito, non dalla data da cui decorre la rinegoziazione).

Questi divieti, comunque, valgono per un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore di questo decreto (cioè fino al 25/6/2009).

È stabilito, inoltre, che l'eventuale premio incassato al momento delle operazioni "derivate" deve essere destinato a finanziare investimenti (cioè deve essere contabilizzato al titolo IV delle entrate).

Articolo 63 bis - Cinque per mille

Per l'anno finanziario 2009, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi 2008, torna "il sostegno delle attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente" attraverso l'attribuzione di una quota pari al 5‰ (il totale del gettito 5‰ dovrebbe aggirarsi attorno a 400 milioni di euro; i Comuni concorreranno a questa ripartizione; nel 2006 l'importo a favore dei Comuni fu di circa 38 milioni di euro); in proposito gli Enti dovranno redigere uno specifico rendiconto.

Articolo 67 - Contrattazione integrativa e relativi controlli

L'articolo in questione prevede tutta una serie di norme volte a disciplinare, con riferimento alla P.A., il fondo per la contrattazione integrativa e la sua erogazione; è previsto un riordino della materia.

In particolare il comma 9 stabilisce che, con riferimento anche agli Enti locali, le amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti (sezione autonomie, non sezione regionale di controllo), tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, "specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificata dagli organi di controllo interno".

Il successivo comma 10, stabilisce inoltre che al fine di cui al comma 9, verrà predisposta "un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei Conti volte, tra l'altro, ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa, l'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione dei criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche."

Il comma 11 stabilisce che la “Corte dei conti utilizza tali informazioni, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del D.lgs. n. 165/2001, ai fini del referto sul costo del lavoro e propone in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli della finanza pubblica e dagli indirizzi in materia di CCNL, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo Ente. Fatte salve ipotesi di responsabilità previste dalla normativa vigente, in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell’ambito della sessione negoziale successiva.

Le Amministrazioni hanno l’obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito web la documentazione trasmessa all’organo di controllo in materia di contrattazione integrativa. In caso di mancato adempimento è fatto divieto alle amministrazioni di procedere all’adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Il collegio dei revisori vigila sulla corretta applicazione della normativa contenuta in questo articolo.

Articolo 71 - Assenze per malattia

Per periodi di malattia da parte di dipendenti delle P.A., nei primi 10 giorni è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumenti aventi carattere fisso o continuativo; queste assenze non sono equiparate alla presenza in servizio ai fini della distribuzione dei fondi per la contrattazione integrativa (fanno eccezione le assenze per maternità, quelle per lutto e poche altre); i risparmi non posso-

no essere utilizzati per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa (anche se alcune di queste voci sono finanziate dal fondo).

Per assenze superiori ai 10 giorni, e in ogni caso dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, l'assenza deve essere giustificata esclusivamente mediante certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica.

L'amministrazione dispone il controllo anche per l'assenza di un solo giorno; le fasce di reperibilità del lavoratore sono 8-13 e 14-20 tutti i giorni compresi i festivi. Sull'argomento la Funzione Pubblica ha predisposto la circolare 17/7/2008 n. 7 che ha ribadito l'obbligo di fare scattare la visita fiscale fin dal primo giorno, ma ha rimandato i criteri alle interpretazioni contrattuali.

In proposito, si ricorda che l'articolo 28 del CCN del 6/6/1995, individua come componenti fondamentali lo stipendio tabellare, la retribuzione individuale di anzianità, l'indennità integrativa speciale (ora inglobata nel tabellare) e il livello economico differenziato (questa voce con il contratto 31/3/99 è stata sostituita dalla progressione economica orizzontale); tutti gli altri elementi retributivi rientrano nella nozione di "trattamento accessorio" in cui è possibile distinguere indennità ed emolumenti aventi carattere fisso e continuativo (quali indennità di vigilanza, delle educatrici, indennità di direzione struttura, indennità di rischio, di disagio, reperibilità di turno, la retribuzione di posizione e di risultato, ecc) ed elementi privi di tale carattere. Tutte le voci non comprese tra quelle individuate come compo-

nenti fondamentali, sono, pertanto escluse dalla retribuzione dovuta al dipendente che si trova in queste condizioni.

Con riferimento all'indennità di comparto sembra più sostenibile che anche questa indennità faccia parte del salario accessorio e che quindi vada esclusa dal trattamento fondamentale.

Gli stessi criteri valgono anche per i dirigenti.

La riduzione della retribuzione per malattia riduce anche la tredicesima. Questa riduzione invece non ha effetto sui contributi previdenziali.

Queste norme si debbono applicare a partire dal 25/6/2008.

Articolo 76 - Spese di personale per gli Enti locali

Comma 1. Per gli Enti soggetti al Patto di stabilità, è confermato quanto previsto dal comma 557 della Legge n. 296/2006; si precisa che ai fini di determinare la spesa di personale, vanno compresi "i rapporti di co.co.co., per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del TUEL, nonché tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente". Sembra che ci si riferisca a personale dipendente dall'ente che sia stato comandato presso un altro organismo.

Rispetto al metodo di calcolo previsto dalla circolare 9 del 2006, si ritiene che il richiamo al personale di cui all'articolo 110 del TUEL, non apporti nessuna modifica sostanziale (i contratti fatti sulla base del comma 1 e 2 erano già inclusi; quelli fatti sulla base del comma 6, sono i co.co.co., che erano già compresi).

La frase che include tra le spese di personale anche quelle relative a “tutti i soggetti a vario titolo utilizzati.....”, fa sorgere il dubbio che intenda comprendere anche le spese relative a quei soggetti che la circolare 9, riteneva escluse relative a “spese sostenute dall’Ente per il proprio personale comandato presso altre amministrazioni e per le quali è previsto il rimborso da parte delle amministrazioni utilizzatrici”; è questo il caso di personale dell’Ente “comandato” presso Istituzioni o Società, per il quale l’Ente viene rimborsato; questa spesa, prima poteva essere detratta, ora non più. Così pure per il personale “trasferito” alle Istituzioni o alle società; anche se le spese sono rimborsate, la spesa di questo personale deve essere computata tra le spese di personale. In sostanza per potere non conteggiare le spese, sembra che si debba “estinguere” il rapporto con l’Ente in questione; altrimenti le spese debbono essere ricomprese, anche se non appaiono in bilancio.

Questa “correzione” del 557, che dovrebbe valere già per l’anno 2008, se confermata, implica dovere rifare tutti i conteggi, per verificare se le attuali previsioni di spesa sono rispettose del limite posto dal 557, corretto.

Va comunque, rilevato che è stato confermato l’articolo 3, comma 120 della Legge n. 244/2007, che consente agli Enti soggetti al Patto e che hanno rispettato il patto negli ultimi 3 anni e rispettano altri parametri, ampie possibilità di deroga.

Comma 2. Con riferimento agli Enti non soggetti al Patto di stabilità (questo è il caso dei Comuni con meno di 5.000 abitanti), è sospesa la deroga prevista dall’articolo 3, comma 121, della Legge n. 244/2007; questa deroga consentiva agli Enti che rispettas-

sero certe condizioni ampie deroghe. Quindi per questi enti rimane in vigore il comma 562 della legge n. 296/2006 (vincolo di non superare la spesa 2004). Si ritiene che il conteggio della spesa vada effettuato seguendo le indicazioni di cui al comma 1. La sospensione di questa deroga vale fino a quando non sarà emanato il Decreto di cui al successivo comma 6. La sospensione di questa deroga non si applica ai Comuni con un numero di dipendenti a tempo pieno inferiore a 10 unità. Questi nuovi limiti, si ritiene che abbiano efficacia sia per i concorsi avviati e non conclusi, che per le procedure di mobilità non ancora definite.

Questi Enti (cioè i Comuni con meno di 5.000 abitanti) pertanto, possono assumere personale prescindendo dalle cessazioni avvenute nell'anno precedente; l'importante è che rispettino il limite di spesa stabilito dal comma 562.

Comma 3. È completamente sostituito l'articolo 82, comma 11, del TUEL; la nuova versione è la seguente: "la corresponsione dei gettoni di presenza è comunque subordinata alla effettiva partecipazione del consigliere a consigli e commissioni; il regolamento ne stabilisce termini e modalità". Risulta, pertanto, abrogata la possibilità di incrementare o diminuire le indennità di funzione e i gettoni con delibere di Giunta o di Consiglio.

Se la norma va interpretata, come appare evidente dal testo, nel senso che viene preclusa la possibilità di incrementare le indennità previste dalla tabella A del D.M. del 2000, gli Enti, a partire dall'entrata in vigore del Decreto n. 112/2008 (25/6/2008), dovranno ridimensionare i gettoni e le indennità; ciò comporterà economie di spesa consistenti, che potrebbero in parte compensare la mancata realizzazione della riduzione dei costi della po-

litica per un valore complessivo di 313 milioni di euro, ipotizzata dall'articolo 2, commi da 23 a 322 della Legge n. 244/2007.

In ogni caso occorre chiarire se tale norma vale da ora in poi (cioè che dal 25/6/2008 non è più possibile incrementare gettoni e indennità, ma rimangono in vigore gli aumenti deliberati in precedenza, o se anche questi debbono essere ritenuti illegittimi). Allo stato attuale si ritiene che, prudenzialmente, la norma vada interpretata nel senso che, a partire dal 25/6/2008 dovranno essere ridimensionati i gettoni e le indennità, anche se erano stati deliberati in precedenza; occorrerà recuperare le somme eccedenti.

Comma 4. Le disposizioni contenute nel comma 4 valgono solo per i Comuni con più di 5.000 abitanti; queste norme sono riportate solo per informazione. In caso di mancato rispetto del Patto nell'esercizio precedente è fatto divieto agli Enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i co.co.co. e i contratti di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in corso; sono comprese le stabilizzazioni in atto e i contratti di somministrazione di lavoro temporaneo (ex lavoro interinale); sono anche vietati i contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del blocco; dovrebbe essere esclusa anche la mobilità in entrata. Questa norma dovrebbe già valere per l'anno in corso (ovviamente per gli Enti che nel 2007 non hanno rispettato il Patto).

Comma 5. Ai fini di concorrere agli obiettivi della finanza pubblica, gli Enti sottoposti al Patto di stabilità assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispet-

to al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

In proposito, si ritiene sottolineare che “le spese di personale” dovranno essere conteggiate con i criteri stabiliti dal comma 557 corretto.

Comma 6. Prevede che con un DPCM da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto (cioè entro il 23/9/2008), previo accordo tra Governo e Autonomie locali da concludersi in sede di Conferenza unificata, sono definiti i parametri e i criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli Enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale esistente rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale spesa nel quinquennio; in tale sede sono altresì definiti:

- criteri e modalità per estendere la norma agli Enti non soggetti al patto;
- criteri e parametri – con riferimento agli articoli 90 e 110 del TUEL e considerando in via prioritaria il rapporto popolazione/numero dipendenti in servizio – finalizzati alla riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni, con particolare riferimento a incarichi dirigenziali ed alla fissazione di parametri retributivi non superabili in relazione ai singoli incarichi e di tetti di spesa complessivi per gli Enti;
- criteri e parametri –considerando come base di riferimento il rapporto numero dirigenti/dipendenti in servizio – volti alla

riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

Comma 6 bis. I trasferimenti erariali alle Comunità montane sono ridotti di 30 milioni di euro per ognuno degli anni 2009, 2010, e 2011; questa riduzione graverà in particolare sulle comunità montane che si trovano ad un'altitudine media meno di 750 metri dal livello del mare.

Comma 7. Fino all'emanazione del DPCM in questione, agli Enti in cui le spese di personale superano il 50% delle spese correnti, è fatto divieto di assumere personale a qualsiasi titolo o con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Articolo 77 - Patto di stabilità interno

È stabilito che gli Enti locali (Comuni e Province) concorrono a realizzare gli obiettivi della finanza pubblica, nella seguente misura: 1.650 milioni di euro anno 2009 (1.340 per i Comuni e 310 per le Province), 2.900 milioni di euro per il 2010 e 5.140 milioni di euro per il 2011. In totale nel triennio 9.690 milioni di euro (quasi un terzo dell'intera manovra).

Risulta evidente che, nel complesso, la "manovra" è molto più pesante" rispetto al passato; ed è previsto che sia più pesante nei prossimi anni.

Articolo 77bis - Patto di stabilità interno per gli Enti locali.

Gli elementi essenziali sono i seguenti:

- sono soggetti al patto i Comuni con più di 5.000 abitanti e le Province
- sono escluse dai vincoli del patto, le Unioni, le Comunità montane, le Istituzioni, i Consorzi
- l'articolo 23 bis, comma 10 stabilisce che i soggetti "affidatari diretti di servizi pubblici locali" saranno assoggettati al Patto di stabilità interno; entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 112, dovrà essere emanato uno specifico Decreto
- la manovra del Patto consiste nella riduzione del saldo di comparto per gli anni 2009, 2010 e 2011
- per ogni singolo Ente viene preso come base di riferimento il saldo in termini di competenza mista, realizzato nel 2007.

Nell'articolo 77 bis vengono, poi, dettagliate le modalità in base alle quali determinare i saldi, conteggiati con il metodo della competenza mista, che devono essere rispettati dai Comuni con più di 5.000 abitanti e dalla Province nei prossimi 3 anni.

È stabilito, tra l'altro, che gli Enti soggetti al Patto, a decorrere dal 2010, possono aumentare la consistenza del debito al 31 dicembre dell'anno precedente (ci si dovrebbe riferire al 2009), in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata, con proiezione triennale, con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (questi conteggi saranno diversi

tra Province e comuni); resta fermo il limite fissato dall'art. 204 del TUEL.

Se un Ente soggetto al patto, registra per l'anno precedente un rapporto percentuale tra stock debito/totale entrate correnti (tolti i trasferimenti erariali e regionali), superiore alla misura determinata con decreto del ministero dell'economia, la percentuale di cui al punto precedente è ridotta di un punto; questo rapporto viene determinato ogni triennio.

Queste disposizioni relative allo stock di debito, varranno anche per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 29).

È confermato quanto stabilito dal comma 685 bis della legge n. 296/22006, circa il fatto che le rilevazioni del progetto SIOPE, si estenderanno al bilancio di previsione, agli accertamenti e alla assunzione degli impegni; uscirà uno specifico decreto; a questo adempimento dovranno essere soggetti anche i Comuni con meno di 5.000 abitanti.

È confermata, per il triennio 2009-2011 (ovvero fino all'entrata in vigore del federalismo fiscale, se questo sarà anteriore al 2011) la sospensione del potere degli Enti locali di deliberare aumenti i tributi, di addizionali e aliquote tributarie; fanno eccezione gli aumenti relativi alla TARSU.

È stabilito che i Comuni, in attuazione dell'art. 1, comma 4 del D.L. n. 93/2008, dovranno trasmettere entro il 30/4/2009 la certificazione del mancato gettito accertato per l'esenzione ICI prima casa; uscirà un Decreto.

Comma 13. Il rimborso per trasferte dei consiglieri comunali e provinciali è, per ogni chilometro, pari a 1/5 del costo di un litro di benzina.

Articolo 83 - Efficiamento dell'amministrazione finanziaria

Tra gli altri provvedimenti è previsto che il Dipartimento delle finanze con cadenza semestrale fornisca ai Comuni, anche tramite l'ANCI, l'elenco delle iscrizioni a ruolo delle somme derivanti da accertamenti ai quali abbiano concorso i Comuni.

I Comuni entro i 6 mesi successivi alla richiesta di iscrizione all'AIRE, confermano all'Agenzia delle entrate che il richiedente ha effettivamente cessato la residenza sul territorio nazionale. Nei tre anni successivi i Comuni debbono controllare sull'effettività della cessazione della residenza. Ciò vale per le iscrizioni all'Aire successive all'1/1/2006. Anche in questo caso i Comuni usufruiranno del 30%.

A partire dal 2009, gli studi di settore vengono elaborati anche su scala regionale e comunale; i Comuni parteciperanno a questa operazione.

IL FONDO ORDINARIO DEI PICCOLI COMUNI

La Legge Finanziaria 2007 prevede al comma 703 un ulteriore stanziamento - per gli anni 2007, 2008 e 2009 - a valere sul Fondo ordinario sul presupposto del possesso di determinati requisiti di seguito analizzati:

- lo stanziamento fino ad un importo di 55 milioni di euro, contributo ordinario al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF, è incrementato in misura pari al 40% per i Comuni nei quali il rapporto tra popolazione residente ultrasessantacinquenne e popolazione residente complessiva è superiore al 30%
- lo stanziamento fino ad un importo complessivo di 71 milioni di euro, contributo ordinario al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF, è incrementato in misura pari al 30% per i Comuni nei quali il rapporto tra popolazione residente di età inferiore a cinque anni e popolazione residente complessiva è superiore al 5%.

Stabilisce inoltre che l'Ente utilizzi almeno il 50% della maggiore assegnazione per interventi di natura sociale e socio-assistenziale.

Nel 2007 avevano beneficiato di questi due fondi 935 Comuni per quanto riguarda il contributo per i bambini residenti, 786 per la percentuale della popolazione ultrasessantacinquenne e 23 Comuni hanno avuto entrambi i contributi.

La legge Finanziaria 2008 con comma 10 dell'art. 2 lasciando inalterata la normativa della Finanziaria 2007, introduce una importante novità: abbassa dal 30% al 25% il rapporto tra la popolazione residente ultra-sessantacinquenne e la popolazione residente complessiva. Tale novità amplia il numero dei Comuni ricevente i trasferimenti ma, contemporaneamente, ne abbassa l'importo.

La tabella 1 fornisce un confronto tra il 2007 e il 2008 su base regionale dei Comuni che beneficiano del contributo ultrasessantacinquenni di cui al comma 703 della Legge Finanziaria 2007 così come modificato dal comma 10 dell'art. 2 della Legge Finanziaria 2008.

I Comuni che nel 2008 percepiscono questo contributo sono 1.974, con un incremento rispetto all'anno precedente del 144%.

Tabella 1- Contributo per Ultrasessantacinquenni

Regione	n. Comuni	n. Comuni beneficiari 2007	n. Comuni beneficiari 2008	% incremento n. Comuni beneficiari	Contributo >65 anni 2007	Contributo >65 anni 2008	% delta
ABRUZZO	252	88	151	71,59	5.787.241	3.702.977	-36,01
BASILICATA	97	16	49	206,25	1.947.131	2.387.473	22,61
CALABRIA	324	29	85	193,1	3.102.901	3.466.927	11,73
CAMPANIA	336	34	108	217,65	3.595.177	4.180.454	16,28
EMILIA ROMAGNA	160	51	90	76,47	6.389.858	3.895.344	-39,04
FRIULI VENEZIA GIULIA	159						
LAZIO	256	43	97	125,58	3.349.571	2.611.692	-22,03
LIGURIA	183	77	132	71,43	3.847.618	2.799.272	-27,25
LOMBARDIA	1.115	58	180	210,34	2.632.115	3.224.856	22,52
MARCHE	178	24	87	262,5	1.723.971	3.018.860	75,11
MOLISE	124	50	83	66	3.392.254	2.019.782	-40,46
PIEMONTE	1.074	238	540	126,89	8.831.765	8.779.270	-0,59
PUGLIA	85	8	25	212,5	1.024.709	1.293.794	26,26
SARDEGNA	315	28	94	235,71	1.658.115	2.096.302	26,43
SICILIA	197	22	90	309,09	2.565.014	4.443.093	73,22
TOSCANA	136	29	85	193,1	4.091.142	4.307.258	5,28
TRENTINO ALTO ADIGE	310						
UMBRIA	62	7	34	385,71	644.950	1.282.482	98,85
VALLE D'AOSTA	73						
VENETO	320	7	44	528,57	416.468	1.490.164	257,81
TOTALE NAZIONALE	5.756	809	1.974	144	55.000.000	55.000.000	0

Elaborazione IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Nonostante però l'aumento dei Comuni beneficiari del contributo, l'importo totale, sempre su base regionale, ha un andamento diverso in relazione alla percentuale di aumento del numero di Piccoli Comuni per ogni Regione.

Per esempio, il Molise ha il decremento maggiore (-40,46%) essendo la Regione con la percentuale di aumento del numero dei Comuni più bassa (66% passando da 50 a 83 Comuni). Il Piemonte ha un contributo pressoché invariato (-0,59%) e un aumento del 126,89% dei Comuni (da 238 a 540 Comuni). Il Veneto, invece, è quello che presenta i due incrementi maggiori: aumento dei trasferimenti del 257,81% a fronte di un aumento dei Comuni del 528,57% (da 7 a 44 Comuni).

Nel quadro generale, la diminuzione dei trasferimenti per ogni Comune va da un massimo di 87,6% a un minimo pari a 53,7% generando una diminuzione media per Comune di circa 2/3 del contributo rispetto all'anno 2007.

Per quanto riguarda invece il contributo riferito ai minori di 5 anni si rileva che è rimasto sostanzialmente invariato.