

Tributi e altre entrate dei comuni

di Franco Osculati

Università degli Studi di Pavia

Abstract. Italian communes need a wider and richer degree of tax autonomy. Even if own resources over current revenues ratio is similar to that of other industrial countries, local revenues must be improved both quantitatively and qualitatively. According to the constitutional law n. 3/2001 the national Parliament should approve the framework law on fiscal federalism. Afterwards, Regions can strengthen the taxing powers of communes in accordance to their specific requirements and characters. Road-pricing and some charges on tourism and environmental exploitation seem above all promising for metropolitan areas. In any case the new system is going to reform the sharing of income tax assigning local authorities the risk of cyclical fluctuation as required by Constitution. The current tax sharing and surcharge on income tax could be replaced by a local flat rate on rents boosting the housing market and the supply of houses for not owner young couples. Since accountability represents a main pillar of fiscal federalism, in no case the local property tax must be abolished.

J.E.L. *Classification:* H71

1. Introduzione.

Nelle pagine che seguono, cercherò essenzialmente di: a) precisare di quanta autonomia d'entrata dispongano i Comuni italiani; b) valutare se non si debba aumentare l'incidenza delle risorse autonome sul totale dei finanziamenti; c) indicare verso quali direzioni muovere ove si ritenga insufficiente l'attuale assetto.

Il finanziamento autonomo è un dato mutevole, molto legato tra l'altro alla storia civile e istituzionale dei diversi paesi, e derivato da concetti imprecisi. In materia possiamo soltanto provare ad affidarci a definizioni "al limite" e in negativo. Il confine superiore all'autonomia è rappresentato dalla totalità della spesa (problema connesso ma diverso è come impedire che la spesa aumenti in seguito all'espansione dell'entrata). Non è autonomo il finanziamento accordato discrezionalmente da un governo di livello superiore ad un governo di livello inferiore. All'interno di questa discriminante possiamo trovare strumenti ad intensità di autonomia molto diversa.

Il nostro ordinamento costituzionale disegna per il sistema dei poteri decentrati un quadro assai ampio di possibile autodeterminazione, ad incominciare dalla titolarità a "stabilire" e "applicare" tributi propri autonomi, "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", titolarità che l'art. 119 della Costituzione (comma 2) assegna alle Regioni. L'applicazione di tale scenario dovrebbe trarre grande conforto dalla letteratura economico-finanziaria e dal tradizionale *tax assignment* (l'insieme delle regole da seguire nella scelta dei tributi locali) da essa elaborato. Sfortunatamente, in un paese come il nostro, duale e (che dovrebbe essere) in via di accentuato decentramento, il *tax assignment*, quasi come un portolano per le regioni australi, risulta soltanto approssimativo.

In realtà i dettami del federalismo fiscale possono essere approssimativi ma non sono inutili o irrilevanti. Si deve invece constatare che in alcune recenti innovazioni apportate al sistema di finanziamento degli enti locali e nello stesso dibattito politico alcune regole di fondo, tratte anche dall'esperienza di diversi altri paesi, vengono trascurate in modo troppo disinvolto. Nel seguito indicheremo due casi specifici, le compartecipazioni, tali soltanto di nome, all'IRPEF e l'ICI prima casa, nei quali esigenze genericamente politiche hanno indotto o spingono ad adottare soluzioni troppo lontane dal compromesso virtuoso, tra interessi e criteri, valori e convenienze, su cui si basano i sistemi finanziari decentrati e i sistemi federali ben funzionanti.

2. Quanta autonomia.

2.1. La crescita dei primi anni 2000.

Della struttura del finanziamento dei Comuni, l'aspetto più importante è riassunto dalla *Tabella 1*. Essa mostra valori di autonomia tributaria e di autonomia finanziaria che possiamo, ma soltanto provvisoriamente (cfr. § 5.2), definire notevoli. La crescita intervenuta nel periodo è dipesa da vari fattori, tra i quali l'introduzione della compartecipazione all'IRPEF è stato il più rilevante. La relativa aliquota, fissata al 4,5% per il 2002, fu posta dall'anno successivo al 6,5%.

Nel corso del 2005 e del 2006 il quadro complessivo dell'autonomia tributaria non dovrebbe essere granché mutato dato il blocco dell'addizionale IRPEF e dato il generale disinteresse all'applicazione dell'art. 119 della Costituzione che ha impedito alle Regioni di introdurre altri tributi locali, innovativi e utilizzabili se del caso in alternativa parziale o totale di quelli esistenti.

TAB. 1. *Comuni. Indicatori di autonomia di entrata. 2000 – 2004*

Anni	N. enti	Autonomia finanziaria % (*)	Autonomia tributaria %	Pressione tributaria in euro
2000	1073	65	43	355
2001	1255	61	39	337
2002	1360	67	47	423
2003	1360	72	52	467
2004	1342 (***)	75	54	486

(*) Rapporto tra accertamenti entrate proprie (titoli I e III) e entrate correnti totali.

(**) Rapporto tra accertamenti entrate tributarie (Titolo I) e entrate correnti totali.

(***) Comuni al di sopra degli 8.000 abitanti (69% della popolazione italiana).

Fonte: Corte dei Conti, (2006, p. 137).

2.2. La frenata dell'ultima finanziaria.

Nel prossimo futuro, le dimensioni dell'autonomia tributaria e finanziaria – come misurata dalla *Tabella 1* – cambieranno in esito alle innovazioni introdotte dalla finanziaria per il 2007. Complessivamente la variazione sarà negativa, ma questa deriverà dalla somma algebrica di un piccolo incremento, talora effettivo e talaltra contabile, e di un più ampio decremento, soltanto contabile.

Il passaggio da deduzioni a detrazioni a fini dell'IRPEF (L. n. 296/2006, art. 1, comma 6) determinerà uno spontaneo incremento nei conteggi dell'autonomia, senza peraltro modificare gli importi complessivi presenti nei bilanci dei Comuni. Il connesso incremento di entrate tributarie, infatti, sarà compensato da un'equivalente riduzione dei trasferimenti (comma 10). Un'analogia rettifica contabile si determinerà in seguito agli accertamenti previsti, tra l'altro, per gli immobili non più qualificabili rurali e alla revisione delle rendite catastali delle categorie B e E previsto dal collegato alla finanziaria (L. n. 286/2006, art. 2, commi 39 e 46). Sarà invece effettivo, se deliberato da ciascuna amministrazione, l'incremento di gettito tributario derivante dalla rimozione del blocco (applicato dal 2004 al 2006) delle aliquote dell'addizionale IRPEF, addizionale che ora è espandibile fino all'0.8% (comma 142). Quanto all'ICI, ferma restando la possibilità di ritoccare le aliquote in vigore, essa potrà svolgere la funzione di tassa di scopo grazie all'applicazione di un rincaro fino allo 0.5% (commi 145-148) che, ove deliberato, determinerà un ulteriore aumento formale ed effettivo dell'autonomia (1). Sarà ugualmente

(1) Dalla lettura della legge non risulta chiaramente se i Comuni potranno applicare la tassa di scopo soltanto sui contribuenti delle aree che beneficiano dell'opera o se dovranno applicare l'aggravio su tutto il territorio comunale.

effettivo l'introito consentito dal comma 157, riguardante il recupero dei costi connessi con "la rimozione dei manifesti affissi in violazione delle disposizioni vigenti", che può essere visto come un'opportuna applicazione del principio "chi inquina paghi". Tale introito non sarà però contabilizzato nei titoli I e II delle entrate e quindi non influirà sui valori di *Tabella 1*.

La variazione più consistente dell'indice di autonomia tributaria sarà provocata dalla trasformazione degli introiti comunali dovuti a titolo di compartecipazione IRPEF al 6,5% in trasferimenti, con perfetta ininfluenza delle entrate complessive di ogni singola amministrazione. Il calo delle specifiche entrate tributarie sarà parzialmente compensato dalla compartecipazione IRPEF allo 0,69% di nuova istituzione (commi 189-193)(2).

Il passaggio degli introiti derivanti dalla compartecipazione 6,5% a trasferimenti è stato inserito soltanto nell'ultima versione della finanziaria. Anche in questa stesura la modifica è implicita. Infatti, mentre il comma 696, come nelle versioni intermedie, conferma per il 2007 gli stessi trasferimenti erariali del 2006, il comma seguente, nella versione definitiva, sancisce esplicitamente soltanto la compartecipazione IRPEF, all'1% delle Province. La conversione delle entrate compartecipate in entrate da trasferimento dovrebbe essere automaticamente prevista nella normativa preesistente, nella quale si sanciva la stretta sostituibilità della compartecipazione ai trasferimenti ma, per la verità, non il contrario. In particolare la finanziaria per il 2002 stabilì che "i trasferimenti erariali sono ridotti a ciascun Comune in misura pari al gettito spettante dalla compartecipazione" (L. n. 448/2001, art. 25, comma 5).

La scomparsa della compartecipazione al 6,5% porta con sé la conferma di un sistema di trasferimenti che risale ad un periodo ormai lontano (D.Lgs. n. 504/1992) e che sembrava essere ritenuto generalmente insoddisfacente. Nuovi criteri per il finanziamento derivato, ma per importi limitati, compaiono per i piccoli Comuni e si collegano alla nuova compartecipazione allo 0,69% (cfr. § 5.3).

2.3. Tributi, tariffe, canoni, profitti.

Tra entrate tributarie e entrate extratributarie esistono vari rapporti di sostituzione. Alcuni sono di carattere quasi contabile. È il caso del passaggio da TARSU a tariffa, voluto dal "decreto Ronchi" (D.Lgs. n. 22/1997). L'introduzione della tariffa comporta l'iscrizione delle entrate non nel Titolo I, ma nel III. Essa, che doveva procedere parallelamente alla crescita del grado di copertura dei costi, si è verificata in tempi e in casi inferiori alle attese(3).

La legge finanziaria ha apportato modifiche che riducono le differenze tra tariffa e TARSU e che rallentano la diffusione della tariffa. Da un lato, si prescrive che anche per la tariffa la superficie minima non può essere inferiore all'80% della superficie catastale e, dall'altro, si blocca per il 2007 il passaggio tra i due regimi (commi 183-184). Non sono disponibili informazioni su quanto sia diffusa l'integrale copertura dei costi. Tuttavia, il passaggio da tassa a tariffa per i Comuni inadempienti (con copertura pari anche soltanto al 55% dei costi nel 1999) è stato via via prorogato fino a portarlo a sette anni con la finanziaria per il 2006 (L. n. 266/2005, art. 1, comma 134).

(2) In modo approssimativo si può tentare di stimare quanto la modifica ora apportata alla compartecipazione Irpef avrebbe inciso sull'indice dell'autonomia tributaria (relativo al 2004). Da dati della *Relazione generale per il 2005*, per l'intero dei Comuni, esso si colloca al 51,5% (vol. II, p. 449) al lordo di 5.993 miliardi di compartecipazione (*Relazione generale per il 2004*, vol. II, p. 391). Al netto di quest'importo, l'autonomia tributaria sarebbe scesa al 39,4%. Aggiungendo però l'importo della compartecipazione allo 0,69%, calcolato sull'accertato 2002 (e assumendo la totale capienza nei trasferimenti) si sarebbero recuperati circa 900 milioni, riportando l'indice al 41,2%. Un calcolo più accurato, basato su dati diversi, relativo all'intero dei Comuni per il 2005 indica in 12 punti la differenza tra autonomia tributaria effettiva e virtuale (al lordo della compartecipazione 6,5% e senza applicazione della compartecipazione 0,69%). Cfr. LORENZINI, 2006, p. 44.

(3) Il passaggio alla tariffa era originariamente previsto per tutti i Comuni a partire dal 1° gennaio 1999 (D.Lgs. n. 22/1997). I Comuni che applicano il sistema tariffario sono passati dai 200 del 2000 ai 747 del 2005, con una popolazione di 13,8 milioni di abitanti (Osservatorio nazionale dei rifiuti, 2006, vol. I).

Avviene, in qualche Comune, che le tariffe dell'acqua, la TARSU e la tariffa rifiuti eccedano i costi dei relativi servizi. Se l'elevatezza delle tariffe aiuta a limitare la domanda di acqua e la produzione di rifiuti, il fenomeno non è dei più preoccupanti. Se fosse la Tarsu ad eccedere i costi, si tratterebbe di un supplemento di imposizione immobiliare che, se concentrato su uffici, laboratori, superfici commerciali, aiuterebbe alcune municipalità a coprire i costi di servizi, diversi dall'igiene urbana, utilizzati da non residenti.

In un certo numero di Comuni (4), previo passaggio da TARSU a tariffa, il servizio di igiene urbana è stato esternalizzato determinando la scomparsa dai bilanci dei relativi introiti ma senza ridurre la discrezionalità dell'amministrazione nel calibrare il prelievo tra parte fissa e variabile della tariffa e tra diverse categorie di utenti(5).

Il rapporto relativo tra Titolo I e III delle entrate comunali correnti dipende anche - talvolta in misura molto significativa - dalla presenza di partecipazioni azionarie in società: soprattutto se operanti nel settore energetico. Il caso probabilmente più rilevante è costituito da Brescia che (nel preventivo 2006), a fronte di un gettito ICI di 50 milioni inserisce un'entrata da utili di Asm di 30 milioni. Non a caso, Brescia stessa e Milano (43% del capitale di un'Aem che nei primi 9 mesi del 2006 ha realizzato profitti netti per 228 milioni) non applicano l'addizionale IRPEF.

Nel Titolo III si collocano sia i profitti, sia i canoni concessionali relativi alle reti. Soprattutto nelle società totalmente o molto ampiamente partecipate dal Comune, e che non abbiano acquisito la proprietà degli impianti, tra le due voci esiste una certa sostituibilità. Difficile dire se questa debba essere regolata o limitata. In un'eventuale riflessione su questo punto dovrebbero essere inseriti almeno questi aspetti: a) nell'ambito societario si può decidere con una certa discrezionalità la misura e il momento della distribuzione degli utili; il canone invece dovrebbe garantire una maggiore stabilità di entrata al bilancio comunale; b) mentre i canoni connessi con l'utilizzo di reti come quella del gas possono essere direttamente sottoposti a regolamentazione, i profitti possono essere regolati soltanto indirettamente.

In via di massima, se un certo servizio è prodotto internamente all'amministrazione ed è erogato con applicazione di una tariffa, il Titolo III registra l'intero importo della tariffa. Se del medesimo servizio viene incaricata una società (o un'azienda speciale) partecipata, nel bilancio del Comune controllante l'introito da tariffa scompare totalmente o parzialmente. Parzialmente, e sotto altra voce sempre del titolo III, se la società eroga profitti o paga canoni. Questo effetto contabile, negli ultimi anni, dovrebbe avere assunto proporzioni rilevanti di rimbalzo ad un processo di esternalizzazioni molto ampio, che peraltro possiamo quantificare soltanto dal lato della spesa.

Relativamente al comparto dei Comuni, nel 2005, "Analizzando il dato della spesa in conto capitale si nota che le voci che corrispondono agli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi) risultano in netto calo (-8,76%), mentre aumenta impetuosamente la spesa per acquisizione titoli (108,55%). Tale tendenza può essere considerata come effetto diretto della disciplina del Patto di stabilità interno per il 2005 che escludeva tali interventi dalla spesa rilevante determinando così una decisa spinta alla esternalizzazione dei servizi affidandone la gestione a società partecipate" (Corte dei Conti, 2006, p. 39).

La *Tabella 1* non contempla la parte di finanziamento autonomo costituito dagli oneri di urbanizzazione, essendo questi contabilizzati nel Titolo IV delle entrate (categoria quinta, "trasferimenti di capitale da altri soggetti").

2.4. *Gli oneri di urbanizzazione.*

(4) Su 103 capoluoghi di provincia, nel 2003 i Comuni che risultano aver esternalizzato sono 13 (Trovati, 2006). Da altra fonte risulta che su un campione di 218 Comuni applicanti la tariffa, 172 (79%) hanno esternalizzato il servizio (Corte dei Conti, 2006, p. 134).

(5) L'esternalizzazione di servizi come l'igiene urbana e l'acqua può riflettersi sul rispetto del patto di stabilità interno. Se il servizio è in pareggio, l'esternalizzazione comporta nei Comuni non in pareggio un peggioramento percentuale del saldo. L'esternalizzazione, invece, facilita il rispetto di un patto incentrato sui tetti di spesa.

Negli ultimi anni, in coincidenza con un'attività edilizia molto vivace sia nel comparto del nuovo, sia nel settore delle ristrutturazioni, gli oneri di urbanizzazione hanno rappresentato una robusta fonte di finanziamento (soprattutto di Comuni alla periferia di grandi città). La logica degli oneri è tipicamente quella del prelievo di scopo, sebbene essi finanzino non soltanto opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma in parte anche spese correnti (manutenzione), oltre a quote (capitale) di rimborso mutui.

La recente finanziaria ha ulteriormente liberalizzato per l'anno 2007 l'utilizzo dei proventi degli oneri di urbanizzazione. Fino al 50% potranno essere destinati al finanziamento di spese correnti e per un'ulteriore quota fino al 25% a ristoro di spese di ordinaria manutenzione (L. n. 296/2006, art. 1, comma 713). È auspicabile che tali facoltà non siano prorogate oltre il 2007, perché sarebbe paradossale che nel momento in cui si sente la necessità di introdurre una nuova imposta di scopo basata sull'Ici (commi 145-148) si determini la sostanziale e permanente scomparsa di un prelievo di scopo già esistente e, in quanto tale, per nulla illogico, quale l'onere di urbanizzazione (cfr. § 4.3).

Pur tenendo presente che la *Tabella 1* non corrisponde nelle sue precise quantificazioni all'assetto che la finanza comunale andrà assumendo dal 2007, essa continua ad offrirci un quadro significativo da commentare e interpretare in relazione a diversi criteri.

3. Può bastare.

Consideriamo anzitutto agli argomenti che possono farci considerare sufficiente il livello di autonomia in atto.

3.1. Il confronto internazionale.

È disponibile una panoramica sul grado di decentramento tributario dei paesi aderenti all'Oecd. Come emerge dalla *Tabella 2* (colonne 1-5), il dato italiano, 16,6% (che come nel caso degli altri paesi non federali comprende tutti i gettiti dei governi sub centrali, ma che dovrebbe essere scomponibile in 11,4 punti di competenza delle Regioni e in 5,3 punti di spettanza degli enti locali), non sfigura, sebbene sia ancora lontano dalla situazione di altri paesi non federali, quali in particolare Danimarca, Giappone, Spagna e Svezia. È possibile anche rintracciare qualche valore, maggiormente congruo con la *Tabella 1*, relativo alla quota di entrata autonoma sul totale delle entrate correnti (*Tabella 2*, colonna 6). In questo caso, il dato italiano, 47%, si aggira nelle zone medio-alte della classifica.

TAB. 2. *Gettiti locali. Colonne 1-5: quote sul prelievo complessivo e composizione, 2004. Colonna 6: quota dei gettiti locali sulle entrate correnti dei governi locali, media 1999-2003*

		Trib.locali/ tot.naz.	I.loc.redd./ tot.loc.	I.loc.prop. /tot.loc.	I. ind./ tot.loc.	Altre/ tot.loc.	Autonomia tributaria
Austria	- stati	8.6	51.5	0.7	42.8	5.1	39.5
	- .loc.	9.4	34.7	10.6	29.0	25.7	48.7
Belgio	- stati	23.3	45.5	12.7	41.5	0.3	77.7
	- .loc.	5.0	85.5		14.3	0.3	33.7
Canada	- stati	37.9	43.0	5.5	39.4	12.1	61.0
	-g.loc.	8.6		94.8	1.9	3.2	40.2
Danimarca		34.5	93.0	6.9	0.1		51.8
Finlandia		20.8	94.8	5.0		0.2	53.9
Francia		11.1		51.7	15.6	32.7	44.6
Germania	-stati	21.7	48.3	5.4	46.2		63.6
	-g.loc.	7.4	76.3	17.5	5.9	0.2	36.3

Giappone		25.6	45.9	31.4	21.7	1.0	n.d.
Gran Bretagna		4.8		100.0			13.2
Grecia		0.9		64.9	35.2		11.3
Irlanda		2.0		100.0			4.4
Italia		16.6	20.5	14.5	25.5	39.4	47.0
Olanda		4.0		56.2	43.8		8.8
Polonia		11.6	57.0	33.1	1.7	8.1	32.6
Spagna		30.4	25.6	26.8	46.4	1.2	45.6
Stati Uniti	-stati	20.6	39.4	2.8	57.8		51.6
	-g.loc.	14.7	5.4	72.3	22.3		n.d.
Svezia		32.4	100.0				62.6
Svizzera	-stati	24.9	76.0	17.1	7.0		49.7
	-g.loc.	16.0	82.2	16.6	0.2		54.9

Fonte: Colonne 1-5, ns. elaborazioni da OECD, (2006a); colonna 6, OECD, (2006d (pp. 32-33)).

Quanto al tipo di gettito tributario, è immediato notare che quasi nessun paese rinuncia ad una componente di tassazione sul reddito. Anzi, alcuni Stati – in massimo grado la Svezia ma anche Danimarca, Finlandia e Svizzera – ad elevato grado di decentramento fondano il prelievo locale proprio sul reddito. Altri paesi a rilevante decentramento si avvalgono di una forte componente di tassazione indiretta. Tuttavia, all'interno di questa categoria le differenze applicative sono notevoli. Per esempio soltanto paesi vasti, con grandi distanze e improbabile *cross border shopping*, come Canada e Stati Uniti possono disporre di una tassazione locale indiretta con variazione di aliquota. Austria, Belgio e Germania si limitano alla compartecipazione.

All'opposto, soltanto i paesi con basso grado di decentramento, in specie Gran Bretagna e Irlanda, conoscono a livello locale soltanto la tassazione immobiliare, a riprova che questa sorta di prelievo è qualitativamente adatta alla finanza locale, ma quantitativamente limitata.

Nel campione considerato, soltanto tre paesi Austria, Francia e Italia mostrano alla voce “altre imposte locali” (colonna 5) valori rilevanti. Si tratta di prelievi tipo *business local tax*, vale a dire contributi sociali (Austria), *taxe professionnelles* e IRAP. Nel complesso, tra le indicazioni che emergono non si può non cogliere quella della relazione tra alti valori di decentramento e pluralità di strumenti, pur con le corpose eccezioni dei tre paesi scandinavi.

3.2. I divari territoriali.

Un secondo criterio di commento della *Tabella 1* deriva dalla considerazione dei divari esistenti lungo l'intero paese. Il tema, almeno nelle sue linee generali, è noto, ancorché assai vasto. Le differenze riguardano, tra l'altro, gli imponibili (più ampiamente quelli legati ai redditi e meno quelli riferiti ai consumi), le spese pubbliche pro capite, la loro dinamica (in alcuni casi importanti, quale la sanità, più serrata al Nord che al Sud), la collocazione all'interno delle Regioni a statuto speciale o delle Regioni ordinarie, l'efficacia e l'efficienza dei servizi. A tutti questi elementi, si dovrebbe aggiungere l'aspetto, forse meno enfatizzato, derivante dalla molto diversa distribuzione sul territorio nazionale di società pubbliche locali redditizie.

I divari territoriali nelle disponibilità fiscali mal si conciliano con l'autonomia d'entrata se vale un criterio d'equità o quanto meno se prevale l'intenzione a non tollerare differenze troppo marcate all'interno del territorio nazionale. Le difficoltà di integrare forti differenze e ampia autonomia presentano un aspetto aritmetico e un effetto cumulativo.

Evidentemente, se per esempio abbiamo tre governi sub centrali in tutto identici e con una disponibilità fiscale locale pari rispettivamente a 10, 9 e 8, e se perequiamo al livello dell'ente meglio dotato (e quindi a 10), il gettito locale complessivo assomma a 27 e la perequazione a 3. Se invece i tre enti presentano capacità fiscali pari a 10, 7 e 5, il gettito scende a 22 e la perequazione sale a 8. Va da sé che in concreto le differenze sono specifiche di ogni base imponibile. Pertanto sarà giudizioso orientare la scelta tra i tributi locali verso quelli con imponibile meglio distribuito e, quindi, prima di ogni altro strumento tributario andrà privilegiata l'imposta immobiliare, la quale incide su valori di solito distribuiti più uniformemente di redditi e consumi.

I divari iniziali, se protratti nel tempo, rischiano di aggravarsi. Se le giurisdizioni ricche possono finanziare le infrastrutture utili allo sviluppo mantenendo bassa la pressione fiscale, le giurisdizioni povere a parità di spesa sono costrette ad applicare un'alta pressione fiscale. Si può temere che questa, in sé, ostacoli l'insediamento di nuove iniziative produttive, con effetti a catena negativi sullo sviluppo equilibrato. Per la verità, esistono regioni vicine o coincidenti con i mercati di sbocco, e ricche di economie di agglomerazione, all'interno delle quali i governi locali possono applicare tributi alle medesime elevate aliquote alle quali sono costretti i governi delle regioni povere e/o periferiche senza provocare reazioni nelle scelte di localizzazione produttiva. In questo caso, lo squilibrio dello sviluppo alla lunga si colloca non sul lato del carico tributario ma su quello delle disponibilità infrastrutturali (a meno di una gestione comparabilmente dissipatrice nelle aree centrali e ricche). Pertanto, in caso di marcate differenze, sarà bene limitare l'autonomia tributaria e, comunque, orientare la scelta tra i possibili tributi locali verso quelli meno influenti sulle scelte imprenditoriali. In altri termini, ove non si accettino ritmi e conseguenze dello sviluppo troppo diversi, è meglio impostare e gestire un federalismo solidale e non un sistema di federalismo competitivo.

In questa sede, di tutta la tematica dei divari, vale la pena di sottolineare il diverso grado di auto determinazione tributaria esistente nel paese richiamando ancora il caso della compartecipazione all'IRPEF al 6,5%.

La sua applicazione fece emergere per circa 2.000 Comuni un problema di incapacità dei relativi trasferimenti. Di fatto esistono Comuni con autonomia d'entrata, compresa la compartecipazione, pressoché totale e altri ancora fortemente dipendenti dai trasferimenti dallo Stato.

Come si può leggere nel sito del Ministero dell'Interno ("Finanza Locale-Spettanze"), per esempio in Lombardia nel 2006 nessuno (salvo la tenuissima eccezione di Cremona) dei Comuni capoluogo incassa più trasferimenti di cui ai fondi "contributo consolidato", "contributo perequativo fiscalità locale", "altri contributi individuali", "funzioni trasferite D.Lgs. n. 112/98" (parte corrente e parte conto capitale), "contributo nazionale ordinario per gli investimenti", "contributo per sviluppo investimenti". Lo stesso vale quasi appieno per l'Emilia Romagna (eccezioni Ravenna e Rimini; Reggio Emilia e Forlì non compaiono nel sito citato). In Toscana soltanto Pisa e Siena non godono più di trasferimenti (del tipo ricordato); tutti gli altri capoluoghi incassano finanziamenti derivati di un certo peso. In Toscana, l'insieme delle spettanze dei Comuni capoluogo nel 2006 superava di poco i 240 euro pro capite (media non ponderata); di cui 162 euro (67%) a titolo di compartecipazione IRPEF. In Puglia, per offrire un esempio in Italia meridionale (e un esempio di regione nella quale nessuno dei capoluoghi può fare a meno dell'intero apparato di trasferimenti), le spettanze complessive erano pari a 284 euro, con la compartecipazione IRPEF a 120 euro (42%). In Calabria, i valori, sempre 2006, erano rispettivamente 374 e 103 euro (27%).

La compartecipazione al 6,5% né alleviava, né aggravava il problema delle differenze riscontrabili nei finanziamenti statali. In sostanza, la questione gravava e grava sui trasferimenti. Agli attuali livelli di decentramento della spesa pubblica, negli enti con finanziamenti autonomi già vicini al 100% delle entrate correnti nuovi tributi locali, anche sotto forma di compartecipazioni (non più compensabili con la riduzione di trasferimenti), un incremento, puramente quantitativo, dell'autonomia d'entrata non solo amplia le differenze ma rischia anche di indurre un aumento della spesa pubblica complessiva.

3.3. Decentramento e frammentazione.

Un ulteriore elemento di cautela verso un'intensificazione generica *hic et nunc* della fiscalità locale è rappresentato dalle condizioni strutturali dell'amministrazione sub centrale. Di fatto, anche a commento dei paragoni internazionali può essere fuorviante contrapporre semplicemente lo Stato centrale (o federale) ai vari livelli inferiori di governo, aggregando tutti questi in un insieme indistinto. Sull'intensità del decentramento non possono non influire la natura e la stessa numerosità delle istituzioni verso le quali si trasferiscono competenze e responsabilità.

Per esempio, in Svezia (9 milioni di abitanti) il 42% della spesa pubblica è locale; l'indice di autonomia tributaria (ultima colonna della *Tabella 2*) è 63. In quel paese l'insieme delle istituzioni locali è rappresentato da 20 contee e da 290 governi municipali. In Finlandia (5 milioni di abitanti) la spesa locale è il 43% del totale, l'indice di autonomia tributaria 54. La Finlandia è amministrata da 19 Regioni, 85 sub Regioni e 416 Comuni. Questi, che erano 452 nel 1997, sono impegnati in un processo di fusione e di cooperazione; gli organismi simili alle nostre Unioni di Comuni sono 250. In Danimarca (5 milioni di abitanti) la spesa locale è il 57% del totale, l'indice di autonomia tributaria 52. Il paese è strutturato in 14 contee e 275 Comuni (dei quali soltanto 20 con meno di 5 mila abitanti). Certamente esistono esperienze diverse. Per tutte quella francese, con più di 36 mila municipalità, peraltro collegate in più del 90% dei casi in varie forme di cooperazione intermunicipale. La Francia (60 milioni di abitanti) presenta un buon indice di autonomia tributaria (45) ma la sua spesa pubblica locale non supera il 17% del totale.

Dato che una serie di esempi difficilmente compone una regola, i rapporti tra decentramento della spesa (generalmente più ampio) e dell'entrata (generalmente meno consistente) e caratteristiche strutturali dell'amministrazione locale andrebbero studiati più e meglio di quanto non sia stato fatto finora. Pur in attesa di nuove riflessioni teoriche e empiriche comparate, non può non porsi qualche interrogativo sulla situazione italiana. Si tratta di 58 milioni di abitanti amministrati da un governo locale nel quale operano 20 Regioni, 109 Province (di cui tre operative dal 2009, senza dire di altre Province in progetto), 8.102 Comuni, qualche centinaia di Comunità montane e di Unioni di Comuni (che sono ulteriori livelli di governo rispetto ai tre canonici) e diverse migliaia di agenzie, società pubbliche locali e aziende speciali che svolgono compiti identici o simili a quelli della pubblica amministrazione tradizionale. Un paese talmente articolato fino a che punto può decentrare spesa ed entrate?

Difficile rispondere naturalmente; tuttavia, per quanto riguarda le entrate si può cogliere un segnale di difficoltà, o quanto meno di una minore attitudine, da parte delle amministrazioni più piccole nell'applicazione dell'addizionale IRPEF. Nei Comuni al di sotto dei 500 abitanti essa ricorre soltanto nel 50% dei casi: una percentuale significativamente inferiore alla media nazionale.

3.4. Tributi e tariffe.

Esiste un rapporto tra le entrate di tipo tributario e le altre entrate correnti sulle quali le amministrazioni esercitano una certa discrezionalità. Determinati servizi possono essere finanziati con un mix di tributi e tariffe variabile secondo le valutazioni locali. Tuttavia, in alcuni settori un indiscutibile interesse nazionale prescrive che i servizi siano venduti al costo e, spesso, richiede che la relativa offerta sia organizzata secondo i vari schemi di liberalizzazione e nuova regolamentazione che si è cercato di introdurre da ben più di un decennio. In questi casi, come evitare che l'istituzione di nuovi tributi possa aiutare parte degli enti locali a non allinearsi a tali esigenze di efficienza complessiva? A regime il mancato rispetto delle regole dovrebbe essere sanzionato dalle autorità di regolamentazione. Nella transizione, fase nella quale a proposito di servizi locali "di rilevanza economica" (D.lgs n. 267/2000, art. 113) siamo immersi da troppo tempo, sarebbe auspicabile che si formasse - quanto meno sul piano politico - un più stretto rapporto tra federalismo fiscale e liberalizzazioni.

Nel settore dell'acqua (ciclo integrato) tariffe pari all'intero dei costi (ammortamenti compresi) sono assai auspicabili sia come mezzo per reperire gli ingenti finanziamenti delle opere necessarie, sia come strumento per calmierare la domanda in un'ottica di preservazione ambientale. Il settore è molto differenziato al suo interno con aree di estrema arretratezza. Uno dei pochi elementi comuni è forse il livello delle tariffe che per responsabilità locali e centrali è fermo al 2002 (Spadoni, 2006). Il secondo più importante settore nel quale la tariffa – intesa sia in senso proprio, sia come livello di commisurazione della TARSU – dovrebbe coprire i costi è quello del ciclo dei rifiuti solidi. Anche con l'applicazione della TARSU è utile che i cittadini percepiscano i costi di un servizio i cui risultati dipendono strettamente dai gesti quotidiani degli utenti.

Tariffe elevate, tanto più se di servizi essenziali, impattano pesantemente sui redditi più modesti. Vanno cercate compensazioni nella fiscalità erariale e locale e in strumenti di sostegno come gli assegni familiari.

3.5. Impossibile condizionare la spesa e decentrare l'entrata.

Un ultimo argomento contrario, o quanto meno problematico, nei riguardi di una fiscalità locale potenziata potrebbe riguardare il parallelismo o, meglio, il mancato parallelismo tra entrate e spese locali. Nel panorama internazionale riscontriamo la presenza di sistemi a decentramento diseguale. Di solito il decentramento della spesa risulta maggiore e, in alcuni casi, molto maggiore del decentramento dell'entrata. Difficile immaginare e creare un sistema di finanziamento autonomo che possa finanziare interamente una spesa locale molto ampia. I sistemi tributari presentano logiche interne che impediscono un decentramento molto spinto. Di fatto, paesi formalmente federali e paesi unitari finanziano i governi locali con trasferimenti dallo Stato centrale più o meno ingenti.

A parte simili considerazioni, è stato autorevolmente osservato che il tipo di finanziamento non può essere scisso dal grado di controllo dall'alto, in particolare dallo Stato, sulla spesa locale. “Laddove il grado di ingerenza è più elevato ... saranno meno cogenti le ragioni per l'utilizzo di tributi propri e per l'esercizio dell'autonomia tributaria. Non si può escludere il ricorso a tributi propri o a compartecipazioni, ma essi non svolgerebbero alcuna utile funzione, stante che lo Stato dovrebbe comunque finanziare le differenze fino al pieno pagamento dei costi delle prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale.” (Giarda, 2006, pp. 110-111). Inoltre, è la stessa fiducia sull'effetto disciplinante dell'autonomia tributaria che va ridimensionata, perché “Fino a quando il gettito tributario è solo tributario non copre per intero le spese, non si può dire che il sistema favorisca la responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni regionali o locali” (Ivi, p. 115). Forse, di questa regola potrebbero valere due interpretazioni, una più forte, che allinea al totale delle spese il totale delle entrate tributarie, e una meno rigida, che ammette o consiglia di collegare specifiche entrate a specifiche spese.

Di fatto, l'art. 117 (comma 2, lettera *m*) della Costituzione indica importanti settori di ingerenza da parte dello Stato, ingerenza da esercitarsi anzitutto attraverso l'apposizione di “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Inoltre, oltre un certo punto è virtualmente impossibile affiancare al decentramento della spesa un pari decentramento tributario, sotto il profilo sia del gettito, sia della varietà di strumenti. Complessivamente, dall'impostazione sopra riportata sembrerebbe discendere l'impossibilità logica e pratica di assegnare un ruolo importante alla fiscalità locale.

4. Non basta.

Alla luce dei cinque punti riassunti nel precedente paragrafo, i valori di autonomia tributaria che compaiono in *Tabella 1* possono essere visti come congrui, se non addirittura elevati; di conseguenza potrebbero essere viste di buon occhio la sostanziale inerzia legislativa, che in materia di fiscalità locale si è registrata dopo l'approvazione del nuovo Titolo V, e la stessa scomparsa della

compartecipazione al 6,5%. Esistono invece vari argomenti per sostenere che l'autonomia di entrata esistente deve essere riqualificata e, soprattutto in prospettiva, ampliata.

4.1. Condizionare la spesa e decentrare l'entrata.

La posizione riassunta al § 3.5 nel suo complesso mira a ricordarci come: a) non sia possibile un effettivo decentramento senza l'accettazione di qualche grado di difformità nelle prestazioni pubbliche erogate nei diversi territori; b) sia invece inevitabile che i governi locali si rivolgano allo Stato, reclamando finanziamenti e trasferimenti per colmare vere o presunte carenze del finanziamento autonomo, se addirittura in Costituzione è prevista l'uniformità delle prestazioni.

Tuttavia, la visione dell'autonomia tributaria sopra esposta appare eccessivamente severa e, sebbene collegabile all'art. 117, non in pacifica sintonia con l'art. 119 della Costituzione. Questo (comma 4) stabilisce che le fonti costituite da tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi, "senza vincolo di destinazione" (comma 3), siano tali da "finanziare integralmente le funzioni pubbliche" attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Sembra difficile espungere da tali funzioni quelle soggette a determinazione dei livelli essenziali (come da art. 117, comma 2, lettera *m*), nonché operare attraverso trasferimenti ordinari riservati a determinate materie, visto che si menzionano soltanto i trasferimenti perequativi, per di più precisando per questi l'impossibilità di accludere vincoli di destinazione.

La perequazione, inoltre, è prevista "per i territori con minore capacità fiscale" (comma 3); tuttavia, il criterio del fabbisogno non scompare dato il richiamo alla necessità di finanziare "integralmente" le funzioni assegnate. Appare non del tutto consona a questo impianto costituzionale prevedere che determinate entrate tributarie, in particolare quelle di maggior importo costituite da tributi propri derivati (l'IRAP su tutti), siano riservate al finanziamento di specifiche spese locali (fatta eccezione per le imposte di scopo).

A parte i riferimenti testuali alla Costituzione, ci si può chiedere quali possano essere le implicazioni di una perequazione: A) impostata sulla capacità fiscale garantita da tutti e in modo indistinto i tributi propri derivati; B) alternativamente, riferita a specifiche spese e a specifiche entrate.

In entrambi i casi i conteggi relativi ai fabbisogni sono ugualmente necessari e problematici. La differenza è che in termini politici di rapporti tra i diversi livelli istituzionali con il metodo B ci si può orientare verso una perequazione sulla capacità fiscale più garantista (90, 95 o 100%) nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*, e verso una perequazione meno ampia negli altri casi, ammesso, ben inteso, che livelli di perequazione inferiori al 100% siano considerati compatibili con il richiamo al finanziamento integrale delle funzioni contenuto nell'art. 119. Complessivamente il modello A sembra più rispettoso del concetto di autonomia delle autorità locali.

Lasciando ad altre sedi e soprattutto ad altre competenze (di diritto costituzionale) di approfondire gli aspetti qui richiamati, preme notare che nell'agire concreto dei governi locali le spese derivanti da competenze formalmente condizionate e da competenze libere non sono sempre facilmente separabili. È comunque una questione di proporzioni. Nel caso italiano, le Regioni, data la preponderanza della sanità, erogano, sebbene a costi e risultati diversi, una spesa ampiamente soggetta al principio della uniformità delle prestazioni. I Comuni, invece, offrono un amalgama di prestazioni con minori elementi di omogeneità formalmente richiesta e praticamente realizzata. Per questi enti, migliori e più precise indicazioni emergeranno dalla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali che, come richiesto dalla L. n. 131/2003, va attuata "tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte" (art. 2, comma 4, punto *b*).

Infine, un'autonomia tributaria incompleta rispetto alle necessità di spesa può avere una funzione disciplinante sui decisori locali? In letteratura si tende a concepire tale funzione in senso marginale: maggiore spesa pubblica locale solo se collegata ad un incremento dell'imposizione

locale. Va da sé che questo deve essere percepito dai cittadini, in modo da potersi opporre con i normali strumenti democratici in caso di valutazione dell'utilità della spesa inferiore ai costi dell'aumento della pressione fiscale. Per altro né l'autonomia tributaria, né il finanziamento derivato risolvono totalmente i problemi legati all'irresponsabilità finanziaria degli amministratori. In qualunque regime di finanziamento, tra l'altro, dovrebbe valere un sistema di sanzioni noto, in altri paesi, come "fallimento degli enti locali".

In definitiva, anche alla luce dell'impianto costituzionale, non sembra necessario tracciare parallelismi troppo rigidi tra spese e entrate tributarie e, in particolare, tra cogenza delle prime e autonomia delle seconde. I problemi che si pongono alla perequazione non saranno risolti semplicemente depotenziando la cifra autonomistica dell'impianto costituzionale, vincolando le entrate tributarie (soprattutto quelle derivate) e reintroducendo finanziamenti dedicati (al di fuori delle previsione del comma quinto dell'art. 119).

4.2. Un sistema diversificato.

Il nostro paese è diversificato non solo in termini di reddito pro capite. Alle diverse esigenze non si può rispondere con strumenti identici. Va tenuto presente, inoltre, che anche a livello locale possono essere utili strumenti di prelievo con finalità di regolazione oltre che di gettito.

La vicenda della tassa di soggiorno che si è prodotta durante l'ultima sessione di bilancio, senza approdare a risultati, ha almeno avuto il merito di chiarire che lo strumentario di cui ha bisogno una città turistica come Firenze, per esempio, non è lo stesso che servirebbe a una località, anch'essa turistica, come Rapallo o Cortina. Un conto è il turismo d'arte e un conto il turismo delle seconde case. In una località ricca di ville e di abitazioni per le vacanze il recupero dei costi fissi degli impianti (per esempio, di trasporto, discariche/inceneritori, acquedotti/depuratori) dovuti ai carichi di punta è possibile manovrando opportunamente l'ICI (prima e seconda casa), la TARSU (o la tariffa sostitutiva), le tariffe dell'acqua. Tuttavia, rispetto all'ICI, un'imposta di soggiorno può offrire il vantaggio supplementare di poter essere diversamente calibrata nei periodi di alta e bassa stagione (con connesso incentivo a limare le punte di domanda). Infine, più facilmente l'imposta di soggiorno può essere costruita come tassa di scopo (o tributo paracommutativo).

A ben vedere, per istituire prelievi differenziati o specializzati come l'imposta di soggiorno, la strada più indicata è di rendere applicabile l'art. 119 della Costituzione. I tributi propri autonomi, ivi previsti e di competenza delle Regioni, infatti non hanno soltanto il compito di rendere abbordabile un livello di spesa locale superiore ad un determinato standard ma dovrebbero rendere possibile un diverso mix di prelievo a parità di spesa. Dovrebbero in particolare permettere l'applicazione dell'aliquota minima dei tributi propri derivati; pertanto non si può escludere che essi possano assumere una consistenza rilevante, come numero e come gettiti complessivi.

"Sebbene la normativa di principio debba arrestarsi alla previsione di massima delle forme di imposizione praticabili a livello regionale, è già possibile individuare i postulati entro i quali le Regioni potranno esercitare la potestà legislativa. Tra questi, il criterio di contenenza assume un'evidente centralità. Esso, da un lato, preclude ingerenze statali negli imponibili regionali e, dall'altro, obbliga a selezionare l'oggetto del tributo regionale tra le materie e gli interessi la cui cura è riservata ai poteri regionali. Di questo secondo elemento, certamente il più impegnativo, è forse possibile elaborare un'interpretazione «forte», nel senso che si devono ricercare non tanto, e non solo, tributi con imponibile sul quale influisce l'attività delle Regioni (secondo la consueta interpretazione del principio economico del benefico), quanto, o anche, tributi che in sé, per gli effetti di incentivo e di disincentivo che ne derivano, possono assistere le politiche regionali" (Basilavecchia, del Federico, Osculati, 2006, p. 705).

L'art. 119, per la sua applicazione, richiede la preventiva emanazione della legge sui principi del coordinamento del sistema tributario.

4.3. Aggregazioni e aree metropolitane.

In finanziaria sono state inserite nuove norme a favore delle aggregazioni di Comuni. Il Consiglio dei ministri ha anche licenziato un disegno di legge per l'istituzione delle Città metropolitane, previste dalla Costituzione. È specificamente indicato che queste eviteranno sovrapposizioni con le Province. Sono provvedimenti che, per ridurre la frammentazione istituzionale, vanno nella giusta direzione⁽⁶⁾ (cfr. § 3.3). Da riforme di questo tipo deriva la possibilità di applicare strumenti non agibili da singole giurisdizioni amministrative di piccole dimensioni e nasce l'opportunità, se non la necessità, di diversificare l'armamentario a disposizione. Per quanto riguarda i Comuni non metropolitani, è chiaro che oltre determinate soglie dimensionali, di singole amministrazioni o delle Unioni, si ampliano le opzioni possibili. Soltanto oltre una determinata soglia (50.000 abitanti o più) si può impostare la gestione decentrata del catasto, la lotta all'evasione (recuperando alcune indicazioni della finanziaria per il 2006), il passaggio dell'imposta di registro sulle transazioni immobiliari e la (limitata) condivisione delle imposte indirette, come per esempio l'Iva pagata alla vendita al consumo effettuata da soggetti non sempre presenti nei piccoli Comuni, quali rivendite di giornali, di tabacchi, bar, distributori di carburante (Buratti, 2005).

Per quanto riguarda invece i grandi agglomerati produttivi e residenziali, dall'osservatorio e dagli studi dell'Oecd sulle aree metropolitane risulta che queste godono generalmente di un'autonomia fiscale più ampia di quella accordata alle municipalità ordinarie (Oecd, 2006b). Rimane da valutare quanto ciò dipenda: a) da più ricchi imponibili locali; b) dai maggiori fabbisogni; c) dall'opportunità/necessità di disporre di strumenti maggiormente diversificati. Esiste almeno un caso nel quale queste tre sfumature collaborano richiedendo la medesima soluzione. È il caso del prelievo sull'uso improprio dell'auto e per il controllo della congestione da traffico privato, o *road pricing*. Sarebbe un'entrata più che significativa. Per Milano è stato calcolato che nell'ipotesi massima di un pedaggio imposto ai confini comunali di 3 euro si potrebbero realizzare entrate per circa 200 milioni. Nel 2006 il Comune ha avuto una spettanza dal Ministero dell'interno (a titolo di contributo ordinario, unitamente a compartecipazione IRPEF e "altri contributi generali") pari a 442 milioni. I proventi del *road pricing* non possono però essere incamerati dal bilancio comunale. Si consigliano, dal punto di vista della tutela ambientale e da quello equitativo due possibili destinazioni: a) ristoro della riduzione a zero della tassa di circolazione per tutti i residenti della provincia al di fuori del Comune di Milano o della riduzione al 50% per tutti i residenti della provincia; b) ipotesi preferibile e connessa con minori modifiche istituzionali, finanziamento degli interventi necessari nel trasporto pubblico locale (Zatti, 2007, pp. 151-157).

Alla Città metropolitana, sia essa organizzata secondo lo schema dell'Unione di Comuni o altrimenti, inevitabilmente dovrà essere trasferita la competenza relativa ai trasporti e alla viabilità. Sul versante delle entrate, quindi, dovranno essere riservate alle autorità metropolitane le risorse recuperate con il pedaggio e con la tariffazione della sosta. Sembra impossibile che alla Città metropolitana non sia attribuita anche la responsabilità della programmazione urbanistica. Di conseguenza, anche gli oneri di urbanizzazione si candidano ad un'evoluzione come tributo metropolitano, non solo dedicato al finanziamento degli investimenti, ma anche voluto come incentivo per orientare l'espansione e la riconversione delle città. Sarà anche utile corredare i futuri oneri di vantaggi e svantaggi a seconda degli accorgimenti ecologici utilizzati nelle nuove costruzioni.

Prelevi sul trasporto privato, nuovi oneri di urbanizzazione e altri simili tributi devono essere concepiti e applicati come strumenti dell'autorità metropolitana, e non delle singole amministrazioni che compongono la Città metropolitana, non solo per le esigenze di singole politiche di carattere generale che essi assistono. All'interno di una metropoli l'autonomia tributaria può anche rivelarsi eccessiva, in quanto in tale contesto aumentano le occasioni di competizione fiscale scorretta. Per esempio, una giurisdizione piccola potrebbe decidere di attrarre nuovi

(6) Almeno nel caso dei Comuni più piccoli (poche centinaia di abitanti) le Unioni comunali, però, sono una soluzione meno soddisfacente rispetto alle fusioni (Fraschini - Osculati, 2006).

insediamenti produttivi giocando soltanto sul prelievo fiscale e contando sulla prossimità con altre giurisdizioni, che sarebbero costrette a sopportare le diseconomie indotte dalle nuove localizzazioni. In definitiva, alle metropoli serve una fiscalità più ricca e autonoma rispetto al resto del paese, ma all'interno delle Città metropolitane si dovrebbe far ampio ricorso al *tax sharing*.

4.4. *Autonomia esaurita?*

L'autonomia tributaria e l'autonomia finanziaria sono caratterizzate da gradi di intensità interna che non possono essere misurati dalla semplice incidenza sulle entrate correnti totali. Contano non soltanto gli aspetti quantitativi perché, ovviamente, un euro prelevato mediante un tributo facoltativo (che le amministrazioni possono anche non applicare), scegliendo esenzioni e livello dell'aliquota, non ha il medesimo significato di un euro incassato comunque da una compartecipazione. Bisogna quindi esaminare più da vicino, con un approccio qualitativo, i contenuti dell'autonomia tributaria. Prima di proporre alcune osservazioni di questo tipo, incominciando dal tema delle compartecipazioni (cfr. § 5), va detto che l'attuale stato del finanziamento comunale non merita un giudizio liquidatorio. Si afferma da più parti che le fonti disponibili in particolare di entrata tributaria non ammettono gradi di elasticità, essendo le amministrazioni costrette ad applicare le aliquote massime.

Una considerazione di tale nettezza non sembra giustificata perché qualunque livello raggiunga la pressione fiscale locale va tenuto conto della contropartita in spesa pubblica e, ovviamente, delle compatibilità. Particolarmente a livello locale il rapporto tra spesa e entrate non è a senso unico.

“Tra il 2000 e il 2005, la spesa corrente primaria delle amministrazioni locali è aumentata in termini reali a un tasso medio annuo del 3,9%. Per il complesso delle amministrazioni pubbliche tale dato si colloca al 2,1%. Durante tale periodo, il PIL è cresciuto a un tasso medio dello 0,6%. Contribuiscono alla dinamica della spesa corrente locale sia il trasferimento di funzioni verso gli enti decentrati sia un andamento troppo sostenuto della spesa a parità di funzioni.” (Ministero dell'economia e delle finanze, 2006, pp. 15-16).

Se i margini di autonomia fossero totalmente esauriti le eccezioni sarebbero poche o nulle e, date le differenze di capacità fiscale a parità di fabbisogno, emergerebbero situazioni di insoddisfazione abbastanza diversificate.

Di fatto, anche per effetto del blocco imposto a partire dal 2004, l'addizionale IRPEF benché largamente diffusa non è ancora totale. Il Ministero degli interni fissa in 5.445 (67% del totale) i Comuni che nel 2005 l'applicavano, di cui 1.338 (16,5%) all'aliquota 0,4 e (19,8%) all'aliquota 0,5⁽⁷⁾. Sul piano politico, pure a fronte di ampi divari di capacità (dovuti anche alla eterogeneità dei metodi delle valutazioni catastali a fini ICI), le rivendicazioni per nuovi e maggiori finanziamenti che periodicamente propongono sindaci e altri operatori locali non giungono all'opinione pubblica in modo conforme alle reali esigenze. Mi permetto di notare che, da anni, in occasione della finanziaria, le critiche e le rivendicazioni del mondo delle autonomie sono indistinte e a fatica lasciano percepire le differenze, che in realtà esistono e in misura marcata, tra le varie situazioni locali.

I margini di scelta che esistono nel campo delle entrate extratributarie sono di ancora più difficile decifrazione. Per esempio, nei piccoli Comuni la stessa politica delle contravvenzioni può essere decisamente discrezionale. Essa può estendersi dal chiudere un occhio sulle infrazioni compiute da residenti ed elettori locali a pratiche di esportazione delle imposte via Autovelox.

La finanziaria accresce la discrezionalità associabile all'applicazione delle contravvenzioni viabilistiche. Infatti “La quota dei proventi delle sanzioni pecuniarie (50% ndr) ... annualmente destinata ... al miglioramento della circolazione sulle strade, può essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro”

(7) Di 103 capoluoghi, i Comuni che nel 2005 non applicavano l'addizionale erano 11 (Trovati, 2006).

(comma 564). Impiegando queste risorse nell'assunzione di ausiliari del traffico si determina una probabile crescita delle entrate.

All'estremo opposto si collocano alcuni settori nei quali non si dovrebbero consentire grandi margini di manovra. Esempio precipuo è quello dell'acqua che deve essere distribuita rendendone percepibile la scarsità. Applicare tariffe all'intero del costo di breve e di lungo periodo è difficile perché: a) l'acqua è caricata di tradizionali e nuovi significati politici e campanilistici; b) in alcune aree del paese si parte da livelli molto contenuti, c) esistono molte differenze nei livelli dei costi da coprire interamente in tariffa.

Tuttavia una parte delle differenze non è irrecuperabile. Le principali azioni sono: 1 – introdurre la riscossione coattiva della tariffa (L. n. 286/2006, art. 2, commi 10 e 11) e ridurre il tasso di evasione; 2 – sfruttare le economie di scala dei servizi realizzando l'unicità gestionale all'interno degli Ato; 3 – realizzare la logica originaria della "Legge Galli" (L. n. 36/1994) che richiede una sola tariffa all'interno dello stesso Ato; 4 – finanziare a costi diversi il fabbisogno di infrastrutture locali attraverso un fondo nazionale; 5 – applicare: a) nel caso fortunato in cui la scarsità si accompagni a bassi costi di gestione del servizio integrato, un'imposta di scarsità (anche di livello regionale) sull'acqua consumata a tariffe al di sotto di certi livelli; b) in alternativa, un contributo di solidarietà agli Ato più ricchi e/o a costi inferiori e/o con maggiori disponibilità naturali di acqua (curando che lo strumento non riduca gli incentivi all'efficienza).

Infine, data la perdurante alta evasione, non si può non essere indotti ad inserire il contrasto al fenomeno tra le occasioni che gli enti locali, per quanto di loro competenza, possono sfruttare per accrescere le proprie entrate a legislazione vigente. Nel caso dell'Ici, cui dovrebbe corrispondere un'evasione di circa 2 miliardi (il 20% del gettito emerso), la lotta all'evasione non assume forme particolarmente vessatorie: può bastare confrontare l'esistente (ristrutturato da casa colonica) con quanto scritto nei documenti catastali.

Nel loro complesso, non sono solidissimi i motivi di solito addotti per giustificare l'impossibilità di un ulteriore sforzo fiscale locale. La richiesta di nuovi tributi locali può più facilmente essere fondata sugli argomenti del prossimo paragrafo.

4.4. L'attuazione del Titolo V.

Un ulteriore ampio processo di decentramento non sembra essere nell'agenda immediata delle forze politiche; tuttavia non si può trascurare lo scenario istituzionale prefigurato dal Titolo V della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001. Secondo l'Isae, la sua applicazione, pur condotta in modo da evitare duplicazioni tra diversi livelli di governo, richiede di far fronte a una spesa pubblica locale quantificabile (stimando sui dati 2004) attorno al 20,4% del PIL (nuova serie), per un importo di circa 283 miliardi (inclusa la totalità delle erogazioni per istruzione). Il dato attuale si colloca attorno al 15,4% (213 miliardi, dei quali 131 riferibili alle amministrazioni regionali).

Questi dati, pur in sé molto eloquenti, non offrono l'esatta percezione del fabbisogno di entrate tributarie locali, comprese le compartecipazioni, che si prospetta. Infatti, l'art. 119 della Costituzione prescrive che le Regioni, le province, i Comuni e le Città metropolitane finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite mediante: a) tributi propri autonomi e derivati; b) compartecipazioni; c) proventi dal fondo perequativo (ex comma terzo). L'ampiezza della perequazione (delle capacità fiscali e dato un determinato livello di fabbisogno) dipende dalla variazione territoriale degli imponibili dei tributi locali e dei gettiti delle imposte erariali compartecipate. Le entrate tributarie e da compartecipazione potrebbero aumentare di 11 punti di PIL (Isae, 2006, cap. 3), quindi ben di più della spesa locale. Dato che per le Regioni e per gli altri livelli di governo inferiori sarà impossibile reperire entrate tributarie equamente distribuite, il fondo perequativo coprirà una parte consistente di questi finanziamenti aggiuntivi.

5. Le compartecipazioni.

Ci troviamo dunque nella necessità non solo di assicurare il finanziamento di un sostanzioso incremento di spesa pubblica ma anche di provvedere attraverso lo specifico strumento dei tributi autonomi e delle compartecipazioni. Anzitutto è il ruolo di queste che deve essere messo a punto e non solo nei suoi aspetti quantitativi.

5.1. “... riferibili al loro territorio”.

Possono le compartecipazioni essere inserite nelle statistiche dell'autonomia tributaria alla stessa stregua delle addizionali e dei tributi totalmente autonomi? Sebbene la risposta sia certamente negativa, la retorica di tale domanda non è sufficiente a riportare le compartecipazioni nel novero dei trasferimenti, come è nel costume di studiosi e pratici italiani. La specificità delle compartecipazioni e la vicinanza con il finanziamento autonomo vanno recuperate per le seguenti ragioni:

- nei confronti internazionali, *Tabella 2*, i proventi delle compartecipazioni si aggiungono alla entrate tributarie totalmente autonome (con discrezionalità locale sull'aliquota, entro massimi e minimi, e su un certo numero di esoneri e facilitazioni) e alle addizionali;
- la nostra Costituzione, art. 119, riconosce agli enti locali esplicitamente “le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio” (comma 2) e non menziona i trasferimenti ordinari. In un quadro di generale favore verso il decentramento e la sussidiarietà, la Costituzione sembra ammettere quasi come eccezione, e in posizione meno privilegiata rispetto ai tributi propri, soltanto le compartecipazioni e la perequazione;
- l'Oecd propone una riconsiderazione dei vari stati e gradi dell'autonomia di entrata nella quale il *tax sharing* non necessariamente occupa le ultime posizioni.

L'Oecd indica quattro criteri (tre di tipo verticale e uno orizzontale) in relazione ai quali le compartecipazioni possono essere considerate diverse dai trasferimenti:

A) il finanziamento per l'ente locale recipiente è incondizionato;

B) l'ente locale sopporta per intero il rischio delle fluttuazioni di gettito *locale*;

C) per il singolo ente la quota di compartecipazione è fissa e non può essere variata (quanto meno) all'interno dello stesso anno fiscale.

Per quanto riguarda la distribuzione orizzontale (tra governi dello stesso livello) dell'importo complessivo della compartecipazione i test proposti sono:

D1) il finanziamento è interamente restituito al territorio dove è stato raccolto il gettito;

D2) il finanziamento è ridistribuito pro capite o secondo il numero degli addetti (impiegati dall'ente o nel territorio di competenza);

D3) il gettito compartecipato può essere assegnato ai singoli governi locali in proporzione inversa alla capacità fiscale di ciascuno (Oecd, 2006 b).

Queste precisazioni concettuali non chiudono il discorso sul *tax sharing* ma ci offrono un metodo, o comunque l'occasione, per esaminare più da vicino gli strumenti attualmente in essere o testé aboliti, anche al fine di impostare un'eventuale riforma che voglia spingere al massimo possibile l'autonomia attribuibile alle compartecipazioni e in particolare alla compartecipazione all'imposta sul reddito.

5.2. La compartecipazione 6.5%.

La compartecipazione 6,5% al gettito IRPEF, annullata dall'ultima finanziaria, rispettava i criteri A e C. Essa, invece, era lontana dal criterio B. La normativa prevedeva una corrispondente riduzione dei trasferimenti: a) nel caso di compartecipazione superiore all'importo dei trasferimenti sin dall'inizio; b) nel caso di capienza (dei trasferimenti) iniziale e crescita successiva della compartecipazione, dovuta alla crescita del gettito IRPEF locale. Probabilmente il meccanismo ha funzionato, o avrebbe dovuto funzionare simmetricamente, assicurando una crescita delle assegnazioni a titolo di trasferimento nel caso in cui gettito locale e relativa compartecipazione

siano andati diminuendo. Infine, mentre è chiaro che la compartecipazione IRPEF non rispecchia i criteri D2 e D3, il rispetto del criterio D1 è pieno soltanto per gli enti con trasferimenti incapienti. In complesso sembra di poter concludere che, se la compartecipazione comunale IRPEF non ha recepito tutte le potenzialità di autonomia attribuibili al *tax sharing*, ciò è stato dovuto al combinato disposto di un'aliquota di compartecipazione troppo elevata e ad un sistema di trasferimenti (non si sa dire quanto ordinari e quanto perequativi) non corretto.

Mantenendo il rispetto dei criteri A e C, a parità di fabbisogni di spesa, l'aliquota della compartecipazione IRPEF avrebbe dovuto essere ridotta in modo da rendere possibile in tutti i Comuni l'adeguamento alla regola B. Quanto agli altri criteri, una lettura letterale della Costituzione, non può non privilegiare il criterio D1. Il criterio D3 è invece chiaramente attribuibile alla perequazione (verticale) e non dovrebbe essere inserito negli indici di distribuzione orizzontale del gettito compartecipato.

Mentre nulla vieta che l'importo complessivo del fondo perequativo verticale sia anno per anno rivisto in ragione della crescita, ove esista, del gettito del tributo erariale compartecipato, il rispetto simultaneo dei criteri A, B, C e D1 renderebbe la compartecipazione assimilabile ad un tributo autonomo ad aliquota bloccata e distinguibile dal finanziamento con trasferimento.

5.3. La compartecipazione "dinamica" 0.69%.

La finanziaria introduce una compartecipazione all'IRPEF dello 0,69% per il 2007, e per l'anno successivo, e dello 0.75% a partire dal 2009. L'importo complessivo della compartecipazione sarà quantificato in relazione al gettito del penultimo anno (dal 2005), mentre l'importo spettante a ciascun Comune sarà compensato da una riduzione dei trasferimenti del fondo ordinario (commi 189 e 190). Salvo che per quest'ultima limitazione del tipo di trasferimento sostituito, queste disposizioni replicano il meccanismo precedente rendendo impossibile (o fortemente improbabile) la non capienza nei trasferimenti della compartecipazione alla nuova più ridotta aliquota. Tuttavia, "A decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato, rispetto all'anno 2007, derivante dalla dinamica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è ripartito fra i singoli Comuni secondo criteri definiti con decreto emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri di riparto devono tener primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico" (comma 191).

Questo congegno finanziario, pur qualificato nel dibattito politico-giornalistico con l'aggettivo ad intonazione positiva di "dinamico", suscita i seguenti interrogativi:

- sebbene si ripeta che anche questa innovazione è operata "In attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali..." (comma 189), essa implicitamente conferma il sistema di trasferimenti in essere dal 1993, da anni giudicato inadeguato. Il nuovo meccanismo di finanziamento secondo "finalità perequative" e l'"esigenza di promuovere lo sviluppo" (comma 191) è aggiuntivo, rispetto al sistema di trasferimenti in essere, nonché limitato;
- se la compartecipazione dinamica è voluta per assicurare l'attuale finanziamento (complessivo e per singolo ente) e per introdurre un'indolore correzione, dato che questa verrebbe finanziata soltanto dall'incremento (monetario, più effetto della progressività e al netto di modifiche di imponibile e aliquote) delle spettanze dovute a titolo di compartecipazione, concreti risultati si concretizzeranno in un futuro alquanto lontano;
- se si vuole intendere che la compartecipazione è dinamica in quanto essa consente alle amministrazioni locali di giovare della crescita del gettito erariale, a parte che un effetto di questo genere è connaturato al concetto di compartecipazione (salvo variazioni di

aliquota), è chiaro che il passaggio da una quota del 6,5% ad una dello 0,69% non può essere considerato un vero miglioramento (8);

- continua ad essere assente il requisito costituzionale del riferimento territoriale;
- continua la commistione tra uno strumento da intendersi per quanto possibile tributario e autonomo e il finanziamento derivato.

Limitato e ulteriore esempio di commistione tra compartecipazione all'IRPEF e finanziamento derivato distribuito secondo criteri di fabbisogno è presente in finanziaria dove si stabilisce che: "a) fino ad un importo complessivo di 55 milioni di euro, il contributo ordinario, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è incrementato in misura pari al 40% per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra la popolazione residente ultrasessantacinquenne e la popolazione residente complessiva è superiore al 30% ...b) fino a un importo complessivo di 71 milioni di euro, il contributo ordinario, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è incrementato in misura pari al 30% per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a cinque anni e la popolazione residente complessiva superiore al 5% ..." (L. n. 296/2006, art. 1, comma 703).

Il nuovo sistema di trasferimenti (*ex* comma 3 del 119), che non potrà non porre difficili problemi di accettabilità politica, deve combinare il criterio della capacità fiscale, in Costituzione esplicitamente menzionato, e del fabbisogno, in Costituzione soltanto sottinteso. Il fabbisogno per un periodo comunque lungo sarà definito dalla spesa storica ma dovrà anche essere progressivamente corretto con parametri più sofisticati, da intendersi teoricamente non in termini finanziari o di input bensì di output.

6. *Perequazione e sviluppo.*

Senza entrare in un esame esteso dei problemi della perequazione, va segnalato che secondo le opinioni prevalenti il nuovo sistema dovrebbe essere: A) verticale, con trasferimenti erogati direttamente dallo Stato a Comuni e Province; B) fondato, quanto a indici di capacità fiscale, unicamente sui gettiti dei tributi propri derivati.

Sarà molto difficile escogitare un meccanismo diverso da questo modello. Tuttavia, la sua linearità non si concilia del tutto agevolmente con la complessità dell'amministrazione locale italiana. Anzitutto, si porrà il caso delle Città metropolitane. In secondo luogo, i tributi propri autonomi in molti casi saranno facoltativi, ma, come abbiamo sottolineato nelle pagine precedenti, essi dovrebbero essere incoraggiati e dovrebbero assumere una certa importanza, anche sotto il profilo del gettito. Infine, come si è visto, esistono Comuni con consistenti entrate, effettive e potenziali, diverse dalle tributarie. Se le entrate costituite da tributi propri autonomi e da tariffe, profitti e simili entrano nei calcoli dello standard nazionale rispetto al quale va quantificato il trasferimento perequativo verso il singolo ente, *ceteris paribus* il fondo perequativo nazionale aumenta. Se nella perequazione si ignorano tali entrate, non si può escludere che siano premiati anche Comuni immeritevoli di sostegno (se non altro perché essi potrebbero facilmente ricorrere alle entrate diverse dai tributi derivati).

Sono difficoltà che non devono essere sottovalutate e che probabilmente porteranno ad individuare un indice globale, quale il reddito e/o il consumo pro capite dei territori, come principale ancoraggio della perequazione "ordinaria" *ex* comma 3, dell'art. 119. Nell'ordinamento, però, sono previste altre forme di perequazione.

(8) Nelle schede di lettura della finanziaria reperibili sul sito Anci compaiono proiezioni relative al gettito della compartecipazione 0,69% di 3,8 miliardi per il 2007 e della compartecipazione allo 0,75% di 4,2 miliardi per il 2009. Queste cifre mal si conciliano con dati reperibili nella *Relazione generale per il 2005* che quantificano in 6.024 miliardi la compartecipazione accertata per il 2005 (vol. III, p. 417), pari al 4,6% dei 132 miliardi di accertato Irpef per il 2003. Dato che L'IRPEF accertata nel 2005 è di 139 miliardi, la compartecipazione 0,69% dovrebbe aggirarsi sui 960 milioni.

La compartecipazione dinamica, a norma del comma 191 dell'ultima finanziaria, sarà distribuita, oltre che con finalità perequative, anche "per promuovere lo sviluppo", che è la finalità dei trasferimenti citata per prima dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. L'obiettivo dello sviluppo lascia ampio margine di scelta. Per esempio, un programma di sussidi agli enti locali che induca e consenta di realizzare finalmente lo sportello unico (o ogni altro congegno che serva a sciogliere gli impacci burocratici ai quali soggiacciono le imprese) sarebbe certamente positivo. Lo stesso si dica per un progetto di finanziamento di asili nido e altri servizi per l'infanzia. Sarebbe una misura che, se si preferisce, può essere presentata a favore della famiglia o nel quadro della politica per la famiglia, ma che avrebbe comunque un impatto sulla crescita dato il connesso effetto positivo sull'offerta di lavoro soprattutto femminile. Forse dovrebbe essere chiarito se lo sviluppo cui si mira debba riguardare le aree sotto la media nazionale o il paese nel suo complesso. Tuttavia, anche se si volesse indicare e privilegiare un target complessivo, non è detto che gli sforzi non debbano essere concentrati sui territori in ritardo. Ancora una volta, gli aspetti d'equità e solidarietà e interessi circoscritti si confondono con obiettivi di efficienza dinamica e si integrano in una convenienza diffusa. Valga l'esempio di Irlanda e Spagna che sullo scenario europeo erano molto attardate; hanno goduto di consistenti finanziamenti erogati da Bruxelles e ora guidano la crescita del continente.

Il tema dello sviluppo interno, però, oggi chiama in causa anche le aree metropolitane. Dall'osservatorio e dagli studi promossi dall'OECD su 78 casi, risulta che i fondamentali macroeconomici delle metropoli sono migliori della media nazionale tranne che a Napoli, Berlino, Fukuoka, Lille e Pittsburgh. Talvolta, le storie di successo si estendono nei territori circostanti. È quanto è avvenuto a Barcellona e Monaco e nei rispettivi ambiti regionali, Catalogna e Baviera. Sebbene non sia del tutto chiaro se sia l'urbanizzazione massiva a favorire lo sviluppo o lo sviluppo a determinare sterminati poli di concentrazione produttiva e residenziale, esiste una forte correlazione tra metropoli e sviluppo. Non manca, altresì, il rischio che oltre un certo livello le economie di agglomerazione mutino in diseconomie, mentre è inevitabile che all'interno delle medesime aree metropolitane non si proceda ad un passo uniforme. Lo stesso sviluppo può determinare l'insorgere di quote di occupazione precaria e sacche di disagio sociale che si polarizzano all'interno del territorio. Anche per questo è utile il *tax sharing* intra-metropolitano (cfr. § 4.3), mentre non si può escludere che al fine di aumentare il tasso di sviluppo complessivo sia opportuno erogare finanziamenti aggiuntivi alle aree metropolitane. Questi, tuttavia, dovrebbero rientrare nella categoria di trasferimenti prevista non dal comma tre ma dal comma cinque del 119, e a maggior ragione non essere mischiati al riparto di un'imposta erariale, come invece sarebbe previsto per la nuova compartecipazione 0,69%.

7. Aspetti macroeconomici.

La definizione dell'aliquota di compartecipazione al gettito, che determina l'ammontare totale del finanziamento all'insieme dei governi locali, è operazione delicata, che assume particolare rilievo in occasione di mutamenti delle aliquote dell'imposta e del relativo imponibile decisi dal livello di governo, lo Stato centrale, *dominus* dell'imposta compartecipata. Si veda il recente esempio, favorevole agli enti territoriali, del passaggio in materia di IRPEF da deduzioni a detrazioni.

Quando si prende in esame lo spazio rispettivo di ciascun livello costituzionale nella medesima base imponibile o nella medesima imposta ci si inoltra in una materia di tipo costituzionale. Teoricamente l'aliquota della compartecipazione potrebbe essere fissata in Costituzione (o in una normativa di rango elevato). Oppure, essa potrebbe essere affidata alle competenze di ambiti istituzionali del tipo delle conferenze tra Stato e autonomie locali, talché alla sua variazione si perverrebbe soltanto con il consenso di queste; altrimenti agli enti territoriali potrebbe essere riservato un semplice diritto all'informazione. A ben vedere, tuttavia, in ogni assetto costituzionale i poteri di scelta sulle compartecipazioni non possono allontanarsi granché

dalle sedi decisionali relative ai trasferimenti e agli stessi tributi propri *derivati*. Inoltre, il coinvolgimento possibile e auspicabile di tutti i livelli governativi nella fissazione delle grandezze finanziarie e, in ultima analisi, della pressione fiscale totale rientra nel capitolo della politica economica in contesti federali, o simili, e comprende la stesura del e il controllo sul patto di stabilità interno. Dato che la macroeconomia non può non interferire anche con la finanza regionale e locale, il *tax assignment* consiglia di preferire tributi locali a dinamica indipendente dalla congiuntura.

In via di principio le entrate tributarie locali dovrebbero essere meno volatili delle entrate tributarie dello Stato centrale. Sotto questo aspetto, la situazione italiana alla luce dei confronti internazionali rivela qualche debolezza. Il coefficiente di variazione dei gettiti tributari locali è elevato e molto superiore al coefficiente di variazione dei gettiti totali (Oecd, 2006 d, pp. 32-33) (9). Il dato dovrebbe suscitare interesse, sebbene esso sia frutto anche dell'ampia evoluzione della fiscalità locale intervenuta nel periodo esaminato, 1991-2003, durante il quale si è assistito, tra l'altro, all'introduzione dell'Ici, dell'addizionale e della compartecipazione IRPEF.

Non tutte le imposte presentano la medesima variabilità congiunturale. Ad un estremo possiamo collocare l'imposta sui profitti e all'altro il tributo sulla proprietà immobiliare (se applicato con criteri catastali (10)).

L'Ici non è totalmente statica. Da dati comunicati recentemente dal Governo risulta che il gettito dal 1996 è aumentato in dieci anni del 33%, a fronte di un'inflazione del 26,7% (Bronzo, 2007). Dal 2002 al 2005 l'aumento è stato del 4,65% medio annuo (Fontana, Malizia e Mercuri, 2006, p. 21), a fronte di una crescita del PIL ai prezzi di mercato del 3,2%. Sul risultato hanno inciso la lotta all'evasione, l'incremento delle aliquote e, a parità di aliquote, l'espansione dello stock immobiliare e il mutamento della destinazione d'uso (per esempio da abitazione ad ufficio). In futuro, oltre a questi fattori, sulla dinamica dell'imponibile non potranno, inoltre, non influire la revisione delle qualificazioni catastali e l'aggiornamento delle rendite (come per esempio previsto per gli immobili non più rurali e le categorie E e B dal collegato alla finanziaria, L. n. 286/2006, art. 2, commi 33-38 e 40-45). Non sembra inoltre che i Comuni abbiano ancora pienamente sfruttato i meccanismi, previsti dalla finanziaria per il 2005 (L. n. 311/2004, art. 1, commi 335-340), che consentono di richiedere la revisione del classamento (soprattutto da A/5 e A/6, categorie riguardanti edifici senza servizi igienici e edifici rurali, in A/4, abitazioni di tipo popolare) di edifici ristrutturati e riqualificati e di inserimento in catasto di immobili di proprietà privata non dichiarati. La modifica dei meccanismi catastali approvata nel 2006, con aspetti di decentramento, è ad invarianza di gettito. Tuttavia, è possibile che tutto ciò che aumenta l'imponibile e rende gli accertamenti catastali maggiormente equi (eliminando differenze tra immobile e immobile inesistenti sul mercato) agevoli anche l'incremento moderato delle aliquote.

Scartata l'imposizione sui profitti delle persone giuridiche, perché applicata in Italia a livello centrale e a livello regionale tramite Irap (per la parte di questa imposta incidente sul profitto e non sulle altre forme di rendimento del capitale e sulla remunerazione del lavoro), l'imposta maggiormente imputabile di dipendenza congiunturale è l'imposta sul reddito delle persone fisiche. È da essa soprattutto che può derivare un effetto asimmetrico e perverso di crescita della spesa nei periodi di espansione, indotta dall'automatico rigonfiamento del gettito, e di mancata o difficile

(9) Il coefficiente di variazione è stato calcolato in relazione sia alla quota sul PIL, sia relativamente ai valori assoluti. In Italia la componente territoriale segna una variazione rispettivamente di 0,62 e 0,63, mentre il gettito totale 0,03 e 0,20. Anche in Spagna, altro paese che nel periodo in considerazione è stato caratterizzato da un ampio processo di decentramento, i coefficienti di variazione dei gettiti raggiungono valori elevati, 0,35 e 0,57, ma non altrettanto lontani dai coefficienti di variazione dei gettiti totali, 0,03 e 0,28. In altri paesi a forte e più radicato decentramento, quali Canada, Svezia e Svizzera, la variazione dei gettiti nei due aggregati è quasi identica (OECD, 2006 d, pp. 32-33).

(10) Un sistema catastale dovrebbe elaborare valori medi assicurando la revisione triennale degli imponibili. Una valutazione in tempo reale esporrebbe i gettiti e i bilanci comunali alle fluttuazioni del ciclo edilizio che possono essere molto pronunciate (GUERRIERI, 2006, p. 173). All'opposto, un aggiornamento dei valori troppo rallentato accompagnato da un riallineamento erratico può produrre effetti indesiderati di altro tipo. In California, l'aggiornamento dei valori sottoposti all'imposta immobiliare ai valori di mercato rilevati al momento della vendita ha dato luogo a fenomeni di *lock in* di una certa ampiezza (WASI -WHITE, 2005).

ricomposizione dei bilanci nei periodi di stasi economica, concomitanti con il rallentamento dei gettiti (*ratchet effect*). Per esempio, in Svezia, paese che fonda la fiscalità locale sull'imposizione sul reddito, tale fenomeno si è verificato con particolare intensità inducendo i governi locali ad aumentare le aliquote e costringendo il governo centrale ad aumentare i trasferimenti, per frenare la pressione fiscale locale (Imf, 2004). Il *ratchet effect* si manifesta in presenza del vincolo di bilancio in pareggio e non è certamente ostacolato da vincoli all'indebitamento troppo laschi. L'irreversibilità delle dimensioni del bilancio raggiunte nei periodi favorevoli dai governi sub centrali è legata anche alla natura delle spese. Gli interventi di contenimento nei settori della sanità, scuola e assistenza, nei quali i governi locali svedesi hanno ampie competenze, sono di difficile sostenibilità politica.

Potranno comunque influire aspetti di carattere contabile e amministrativo riguardanti la tempestività con cui la dinamica dei gettiti viene percepita dai decisori locali.

Per esempio, la compartecipazione IRPEF 0,69% è quantificata sul gettito del penultimo anno (nel 2007 sul gettito 2005). Un certo ritardo può non essere un male. Tuttavia, è anche previsto che: "Entro il 31 gennaio di ciascun anno sono trasmessi ... ai Comuni i dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nell'anno precedente dai contribuenti residenti" (L. n. 296/2006, art. 1, comma 53).

Si deve peraltro considerare anche il perimetro entro il quale le autorità centrali possono sviluppare politiche congiunturali compensative. Se la spesa centrale è fortemente rappresentata da interessi sul debito pubblico, pensioni e sostegno a opere pubbliche di sistema, anche lo Stato non dispone di grandi margini di manovra nelle fasi congiunturali che richiedono il contenimento dei bilanci. In ogni caso, la gestione macroeconomica della finanza regionale e locale sarà facilitata dalla competizione fiscale che si potrà instaurare (anche sotto forma di competizione per confronto o effetto Tibout virtuale), nonché da meccanismi di premio al risparmio pubblico locale nei periodi prosperi (*rainy day funds*) che si potrebbero introdurre. Con maggiore cautela, il Dpef 2006 afferma che le prossime stesure del patto di stabilità interno saranno basate su medie triennali (di cassa) e che a salvaguardia degli investimenti si consentiranno accordi compensativi fra gruppi di enti. Anche questi accorgimenti saranno utili; l'importante è indurre un'evoluzione senza strappi della finanza locale. Allo stesso fine, anche gli strumenti d'entrata corrente avranno un ruolo da svolgere.

In buona sostanza, anche la sostenibilità macroeconomica consiglia di affidare il finanziamento delle autonomie territoriali ad una pluralità di strumenti. In Italia difficilmente potrà essere esclusa l'imposizione sui redditi personali. Per ridurre il condizionamento congiunturale dei gettiti, sarebbe preferibile concepire la condivisione locale a tale filone di prelievo in termini di imponibile e non di gettito. Sarebbe auspicabile passare, in luogo dell'attuale sistema di compartecipazione e addizionale, ad un'unica *flat rate* locale con moderatissima o nulla facoltà di aliquota aggiuntiva, cui si aggiungerebbe la più incisiva progressività decisa e attuata dallo Stato mediante l'imposta erariale sovrastante.

Astraendo da ogni giudizio sull'elevatezza delle aliquote complessive toccata dall'imposizione sul reddito delle persone fisiche, l'incremento fino allo 0,8% dell'addizionale comunale (L. n. 296/2006, art. 1, comma 142), e fino all'1,1% nel caso di Comuni in dissesto (comma 692), va nella giusta direzione in quanto accresce la presa della fiscalità locale sull'imponibile (sebbene la legge utilizzi l'inedita e piuttosto oscura dizione "variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale"). Tuttavia, il campo di variazione delle addizionali locali, pari all'1,3% (da 0 a 0,8% nell'addizionale comunale e da 0,9% a 1,4% in quella regionale) incomincia ad assumere proporzioni consistenti che non possono non interferire con il modello di progressività scelto a livello nazionale. L'ultima finanziaria introduce anche la possibilità per i Comuni di stabilire "una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali". Tale facoltà, che ridurrà le remore ad applicare le aliquote più elevate, non attenua il problema di coerenza nazionale della progressività.

La condivisione da parte delle amministrazioni locali del prelievo sui redditi personali, oltre che attraverso l'accoppiata partecipazione e addizionale e per mezzo della *flat rate* locale, può essere realizzata mediante una terza modalità.

8. Il reddito da immobili.

Un forte sostegno al finanziamento comunale potrebbe essere offerto specializzando l'imposizione sui redditi immobiliari delle persone fisiche (locatori). Dall'Ire verrebbe scorporato il reddito costituito da affitti e questo verrebbe gravato da un'aliquota proporzionale, individuabile in analogia con quanto previsto dalla delega sulla tassazione delle attività finanziarie nel 20%. A parte possibili effetti sul gettito complessivo, all'ipotesi si oppongono alcune obiezioni attinenti alla logica di sistema del fisco nazionale e, se si volesse con l'occasione abolire l'ICI prima casa, del fisco locale. L'impressione del momento è che le resistenze politiche all'aliquota secca si stiano attenuando.

L'esclusione dei fitti dall'imponibile Ire rappresenterebbe la resa definitiva della logica dell'imposta sul reddito personale omnicomprensiva, essendo l'esclusione dei redditi delle attività finanziarie ormai acquisita e imposta dalla concorrenza fiscale internazionale (Guerrieri, 2006, pp. 169-171). Questa, più che un'obiezione, è una constatazione che lascia spazio al quesito se, pur non essendo costretti da circostanze immanenti alla tassazione sostitutiva come nel caso delle attività finanziarie, non sia opportuno sottoporre al regime fiscale di queste anche le attività immobiliari, data la vicinanza tra le due forme di risparmio. Tuttavia, sono esse facilmente sovrapponibili? Le differenze giustificano ancora la permanenza dei redditi immobiliari nell'imponibile Ire o possono essere prese in considerazione altrimenti?

Mentre l'investimento in immobili può beneficiare di notevoli incrementi di valore, dall'investimento finanziario, in obbligazioni pubbliche e private, si trae un reddito che in parte compensa la perdita di valore inflazionistica di un capitale non soggetto a *capital gains* (salvo le piccole variazioni dovute alla dinamica dei tassi di mercato, in caso di titoli non indicizzati). Se ne ricava che non si deve applicare una stessa imposta di 20 su un reddito di 100 derivante da un investimento di 1.000 dato che quest'ultimo importo è destinato a non variare se incanalato verso un investimento finanziario, laddove in caso di investimento immobiliare esso può subire incrementi assai consistenti.

In realtà, l'esperienza degli ultimi anni caratterizzata dalla cosiddetta bolla immobiliare (che comunque non ha investito allo stesso modo tutti i comparti immobiliari e tutto il territorio nazionale) non può ripetersi all'infinito. Inoltre, l'incremento di valore degli immobili che si verifica nel corso degli anni è in parte frutto di più o meno onerosi interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione. Riguardo all'aspetto fiscale, non si trascuri che un'eventuale tassazione sostitutiva dei redditi immobiliari, a differenza della tassazione finanziaria, si inserirebbe in un contesto abbastanza articolato. Ad un'eventuale aliquota secca del 20% sui fitti si accompagna un'imposizione di tipo reale e patrimoniale non indifferente, costituita da ICI, contributi di urbanizzazione, IVA (sull'acquisto del nuovo con aliquota del 10 o del 20%, essendo il 4% riservato alla prima casa), imposta di registro sulla compravendita (di fabbricati non nuovi, in alternativa all'IVA, con aliquota al 7%), imposta ipotecaria e catastale, imposta di registro sui contratti di affitto. Il peso di questa tassazione complementare alla tassazione sul reddito è oggi prevalente. Nel 2005, IVA, Registro, Ipotecaria e Catastale hanno fruttato nel loro complesso 11 miliardi; l'ICI ha garantito alle casse dei Comuni 10 miliardi (di cui 2,7 dalla prima casa). Il prelievo su fabbricati e terreni operato in sede Ire e Ires non ha superato i 7 miliardi (Guerrieri, 2006, pp. 167-168). Sull'investimento immobiliare cade una tassazione di tipo reale (al netto degli oneri di urbanizzazione) di ampiezza circa tre volte superiore a quella di tipo reddituale. La differenza con la tassazione delle attività finanziarie sembra notevole.

Il gettito ICI è derivato in misura di circa il 27% dalla prima casa, per il 68% da immobili strumentali e seconde case e per il restante 5% da terreni agricoli e aree fabbricabili. Tra i Comuni

si possono registrare notevoli scostamenti da questi valori medi nazionali. Pur non essendo possibile stimare il rapporto tra il gettito ricavato dalle prime case e quello derivante dagli appartamenti in affitto (questo rientra nel 68% prima ricordato), posto anche che secondo una valutazione ricorrente l'80% delle famiglie italiane abita in appartamento di proprietà, questi dati non sono incompatibili con un'immagine di tassazione immobiliare molto distorta tra prima casa e appartamenti di altro tipo. Una fiscalità punitiva sugli appartamenti offerti in affitto, data una normale ipotesi di traslazione sull'inquilino, contribuisce ad aggravare la disparità tra chi abita nel proprio appartamento e chi si trova in veste di locatario. Un'alta fiscalità (anche se in parte non piccola evasa) facilita la crescita dei canoni, mentre la tassazione di favore per la prima casa abbassa il costo opportunità di questa forma di impiego del risparmio, la quale però non ugualmente aperta a tutti (a parità di reddito). La sostanziale coincidenza (a parità di tipologia delle abitazioni) tra affitti e rate di mutuo prima casa, che favorita da tassi di interesse contenuti si è registrata negli ultimi anni, dovrebbe indurre a qualche riflessione sul piano dell'equità ma anche dell'efficienza. Infatti, (pur trascurando che per acquistare un immobile con mutuo bisogna disporre di un capitale minimo non disponibile a tutti e pur trascurando l'aspetto delle garanzie richieste dagli istituti finanziari ai mutuatari, garanzie che per esempio i lavoratori precari non sempre offrono) le condizioni di lavoro imposte ad una parte della popolazione, di solito la più giovane e dinamica, comprendono la disponibilità a mutare di residenza. Quando la flessibilità del mercato del lavoro rimbalza sulla mobilità delle persone, questa è certamente agevolata più da un ampio comparto dell'affitto che da un super tutelato comparto della compravendita.

L'inquilino può essere aiutato direttamente attraverso trasferimenti alla famiglia e/o sgravi fiscali. Non si può però escludere che, in presenza di un'offerta di alloggi nel breve periodo limitata, le agevolazioni si trasferiscano in un vantaggio per il proprietario. Grossolanamente non si può escludere che operando dal lato dell'inquilino o dal lato del proprietario si giunga allo stesso risultato sul comparto degli affitti. L'alleggerimento della tassazione sulla proprietà avrebbe però il vantaggio di offrire una nuova importante occasione alle entrate locali.

A fronte di un'ipotesi di tassazione sostitutiva sul reddito degli immobili, non vale soltanto l'analogia con le rendite finanziarie ma anche con la tassazione prevista dall'ultima finanziaria per le rendite da immobili percepite da società di investimento immobiliare quotate, o Siiq, (e da società non quotate e partecipate al 95% da queste, comma 125). A partire dal 1° luglio 2007 i redditi da locazione intermediati da tali società (purché queste destinino alla locazione almeno l'85% dell'attivo patrimoniale, avendo in ricavi da locazione almeno l'80% dei componenti positivi del conto economico e distribuendo ai soci in ciascun esercizio almeno l'85% dell'utile netto derivante dall'attività di locazione immobiliare, commi 121 e 123) sono gravati da un'imposta sostitutiva, di IRES e IRAP, del 20% (o del 15% per la parte relativa ai fitti da contratti equo canone, comma 134).

La materia merita un approfondimento sul piano dell'economia industriale, in quanto il divario che si è creato con la tassazione della piccola proprietà immobiliare potrebbe indurre alla lunga la formazione di un mercato dominato da due soli comparti, quello gestito da Siiq (e probabilmente in piccola parte da fondi immobiliari) e quello della prima casa. Data la differenza di regime fiscale, non si può non chiedersi se la forma di risparmio familiare più tradizionale, destinato all'acquisto di immobili da cedere in affitto, non sia destinata a un certo ridimensionamento e se questo sia un effetto del tutto augurabile.

Se non si potrà o vorrà seguire la strada dell'aliquota secca del 20%, per ridurre la tassazione sugli affitti si possono seguire diverse strade; per esempio si potrebbe ridurre dall'85% attuale la parte di reddito da affitto effettivamente imponibile. Sconsigliaremmo invece di seguire la strada della deduzione dell'Ici dall'Ire che (oltre ad avere un riflesso regressivo) costituirebbe un caso di esportazione dell'imposta locale: un fenomeno da riprovare secondo i principi generali del federalismo fiscale.

Nel dibattito e negli annunci politici che si sono potuti registrare in questa primavera del 2007, l'idea della tassazione sostitutiva al 20% è stata inserita in proposte di attenuazione della fiscalità immobiliare complessiva e di altri comparti della medesima fiscalità. Le proposte comprendono la

scomparsa o la quasi scomparsa dell'ICI prima casa. Quest'ipotesi è da respingere per un argomento tipico della buona fiscalità locale.

Dato che nel nostro paese i 4/5 delle famiglie sono proprietari dell'immobile di residenza, l'ICI prima casa presenta il merito di chiamare la grande maggioranza della popolazione a contribuire ai costi dei servizi locali direttamente utilizzati. Lo stesso vantaggio in termini di responsabilità non è riscontrabile nell'ICI sulle abitazioni diverse dalla prima casa e in un'eventuale tassazione al 20% del reddito. Per esempio, il Comune di Peschiera del Garda ha abolito l'ICI prima casa a carico dei suoi 9.200 residenti, incrementando a compensazione l'aliquota sugli immobili di proprietà di residenti in altri Comuni (circa 15.000 villeggianti e pendolari nei weekend). Anche in questo caso, si è dato avvio ad un meccanismo di esportazione dell'imposta.

Anche recentemente in letteratura è stato riscontrato che se un governo locale può manovrare imposte che saranno pagate da elettori di altre giurisdizioni la spesa pubblica tenderà ad aumentare (Anderson, 2006, Torres e Santos Domínguez-Menchero, 2006). Invece, nel caso dell'ICI prima casa si salvaguarda la coincidenza tra utenti, contribuenti ed elettori e si favorisce, quanto meno a livello locale, l'affermarsi di un più consapevole discorso pubblico.

9. Conclusioni.

Anche dopo la finanziaria per il 2007, l'autonomia di entrata dei Comuni italiani è insufficiente. La stabilità congiunturale e l'evoluzione di lungo periodo dei gettiti, nonché l'opportunità di differenziare e la ricerca di maggior rigore, richiedono di espandere fonti già esistenti e di introdurre nuovi strumenti. Il tutto a parità di pressione fiscale complessiva. È prioritaria l'emanazione della legge sui principi dell'ordinamento tributario, come previsto dal Titolo V della Costituzione.

Difficilmente si potrà garantire un'ampia entrata tributaria senza assegnare ai Comuni uno spazio nell'imposizione sui redditi personali. Allo scopo si possono percorrere vie diverse. Se si decidesse di rafforzare l'attuale modello costituito da addizionale e compartecipazione, questa non dovrebbe essere confusa con la perequazione e dovrebbe rispecchiare i dettami costituzionali. Se, in alternativa, si decidesse di attribuire ai Comuni l'imposizione sui redditi da immobili, l'ICI dovrebbe essere mantenuta. L'imposta immobiliare, anzi, va salvaguardata in ogni prevedibile assetto di finanza comunale anche nella parte incidente sulla prima casa.

Per lasciare il dovuto spazio ai tributi propri autonomi e ad altre entrate di tipo tariffario e patrimoniale, i tributi derivati dovrebbero essere caratterizzati da un'autonomia d'aliquota abbastanza ampia.

Tutte le possibili e auspicabili modifiche dovrebbero essere accomunate dall'obiettivo di rendere il sistema di finanziamento comunale comprensibile anche al di fuori di una ristretta cerchia di specialisti.

Testi citati

- ANDERSON, N.B. (2006), Beggar Thy Neighbor? Property Taxation of Vacation Homes, in *National Tax Journal*, vol. LIX, pp. 757-780.
- BASILAVECCHIA, M., DEL FEDERICO, L. e Osculati, F. (2006), Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e compartecipazioni, in *Le Istituzioni del Federalismo*, settembre/ottobre, pp. 669-709.
- BRONZO, E. (2007), Dal 1996 il costo dell'Ici è salito di un terzo, in *Il Sole 24 Ore*, 13 gennaio.
- BURATTI, C. (2005), *Fisco federale. Proposte per l'Italia*, Siep, Working Paper n. 459.
- CORTE DEI CONTI (2006), *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2004-2005*, Deliberazione 15/2006.
- FIORILLO, F. e ROBOTTI, L. (a cura di) (2006), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Angeli.

- FRASCHINI, A. e OSCULATI, F. (2006), La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali, in F. FIORILLO e L. ROBOTTI (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Angeli, pp. 39-71.
- GIARDA, P. (2006), Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. LXV, n. 1, pp. 94-129.
- IMF (2004), *Sweden. Selected Issues*, Country Report n. 04/245.
- ISAE (2006), *L'attuazione del Federalismo. Rapporto 2006*, Roma.
- ISAE, SRM, IRES, IRPEF (2006), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, Angeli.
- LORENZINI, S. (2006), Analisi territoriale della finanza comunale, in ISAE, SRM, IRES, IRPEF, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2006*, Angeli, pp. 37-55.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2006), *Documento di Programmazione economico finanziaria per gli anni 2007-2011 (aspetti di rilievo per le autonomie territoriali)*.
- OECD (2006a), *Revenue Statistics*, Paris.
- OECD (2006b), *Competitive Cities in the Global Economy*, Paris.
- OECD (2006c), *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, com/ctpa/eco/gov/wp (2006)/2.
- OECD (2006d), *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact*, com/ctpa/eco/gov/wp(2006)/1.
- OSSERVATORIO NAZIONALE SUI RIFIUTI (2006), *Rapporto rifiuti 2005*, Roma.
- PANELLA, G. e ZATTI, A. (2007), *Città: per uscire dal labirinto*, Carocci.
- SPADONI, B. (2006), *Dopo la legge Galli tra regime transitorio e metodo normalizzato*, relazione al Convegno H2O, Ferrara, 19 maggio.
- TORRES, E. e SANTOS DOMÍNGUEZ-MENCHERO J (2006), The Impact of Second Homes on Local Taxes, in *Fiscal Studies*, vol. 27, pp. 231-250.
- TROVATI, G. (2006), Il Fisco più caro abita a Firenze, in *Il Sole 24 Ore*, 15 maggio.
- WASI, N. e WHITE, M. (2005), *Property Tax Limitations and Mobility: the Lock-in Effect of California's Proposition 13*, NBER Working Paper, n. 11108.
- ZATTI, A. (2007), *Le politiche di prezzo in Italia*, in G. PANELLA e A. ZATTI, *Città: per uscire dal labirinto*, Carocci, pp. 136-59.