RAPPORTO DI RICERCA:

LA FINANZA LOCALE DAGLI ANNI NOVANTA AD OGGI

a cura di Gianni GUERRIERI

Roma 30 ottobre 2003

INDICE DEL RAPPORTO:
LA FINANZA LOCALE DAGLI ANNI '90 AD OGGI

INTRODUZIONE 6

I PARTE: ENTRATE E SPESE DEGLI ENTI LOCALI: UNA ANALISI QUANTITATIVA 13

1. LE FONTI DEI DATI 14

2. LE ENTRATE CORRENTI 16

3. LE PRINCIPALI VOCI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE 26

3.1 L'ICI: UN'ANALISI SUL GETTITO E LE ALIQUOTE 27
3.2 ADDIZIONALE IRPEF 34
3.3 ADDIZIONALE ALL'IMPOSTA SUL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA 40
3.4 CONTRIBUTO CONCESSIONE EDILIZIA, PUBBLICITÀ E AFFISSIONI, ICIAP E ALTRO 42
3.5 I TRIBUTI DELLE PROVINCE 44
APPENDICE AL CAPITOLO 3: NOTA METODOLOGICA PER LE STIME SULL'ICI 46

4 LE SPESE CORRENTI 49

ALLEGATO A CAPITOLO 4 60

5. LE SPESE IN CONTO CAPITALE 78

6. TRASFERIMENTI CORRENTI E COMPARTECIPAZIONE IRPEF 79

6.1 I TRASFERIMENTI ERARIALI: LA MANCATA REVISIONE DELLE REGOLE DI RIPARTO 79
6.2 I TRASFERIMENTI ERARIALI: ANALISI DEGLI ANDAMENTI 86
6.3 COMPARTECIPAZIONE IRPEF: IL COSTO PER IL BILANCIO DELLO STATO PER UNA VERA COMPARTECIPAZIONE 89
6.4 LO STUDIO DEL MINISTERO DELL'INTERNO PER LA REVISIONE DEL SISTEMA DEI TRASFERIMENTI ERARIALI 93

7.RIFLESSIONE SU UNA POSSIBILE AREA DI AUTONOMIA IMPOSITIVA: L'IMPOSTA DI REGISTRO SULLE COMPRAVENDITE IMMOBILIARI 101

Appendice al capitolo 7: elaborazioni sull'imposta di registro 105

8. I DATI DI CONSUNTIVO: ANALISI PER FASCE DEMOGRAFICHE 109

8.1 GLI ACCERTAMENTI DELLE ENTRATE DAI BILANCI CONSUNTIVI 109

8.2 GLI IMPEGNI DI SPESA DAI BILANCI CONSUNTIVI 113

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA 121

***II PARTE: LE PRINCIPALI CAPITALI EUROPEE* 122**

1. CARATTERISTICHE DELLE PRINCIPALI CAPITALI EUROPEE: BERLINO, MADRID, LONDRA E PARIGI. 123

2. CARATTERISTICHE ISTITUZIONALI E DELLA FINANZA LOCALE DELLA GERMANIA E DELLA CAPITALE BERLINO. 139

2.1 CENNI SULLA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA GERMANIA 139

2.2 RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE 141

2.3 LA FINANZA LOCALE 143

2.4 IL SISTEMA DISTRIBUTIVO E LA PEREQUAZIONE 147

2.5 BERLINO 149

2.5.1 Assetti istituzionali 149

2.5.2 Il bilancio comunale 152

3. CARATTERISTICHE ISTITUZIONALE E DELLA FINANZA LOCALE DELLA SPAGNA E DELLA CAPITALE MADRID. 155

3.1 CENNI SULLA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA SPAGNA 155

3.2 RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE 157

3.3 I GOVERNI LOCALI 160

3.4 LE MODALITÀ DEL DECENTRAMENTO: I PATTI LOCALI 163

3.5 LA FINANZA LOCALE 164

3.6 MADRID 168

3.6.1 assetti istituzionali *168*
3.6.2 Il bilancio *169*

4 CARATTERISTICHE ISTITUZIONALI E DELLA FINANZA LOCALE DELLA GRAN BRETAGNA E DELLA CAPITALE LONDRA **173**

4.1 CENNI SULLA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA GRAN BRETAGNA 173
4.2 RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE 178
4.3 LONDRA 180

5 CARATTERISTICHE ISTITUZIONALI E DELLA FINANZA LOCALE DELLA FRANCIA E DELLA CAPITALE PARIGI. **184**

5.1 CENNI SULLA STRUTTURA ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA DELLA FRANCIA 184
5.1.1: i Dipartimenti *186*
5.1.2. Regioni *186*
5.1.3. Il Comune *186*
5.2 RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE 188
5.2.1 Aspetti generali *188*
5.2.2. le modalità della perequazione *190*
5.2.3.: le entrate proprie *191*
5.2.4. Le spese delle autorità locali *194*
5.3 PARIGI 194

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA **199**

III PARTE: L' IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI ANALISI DEI REGOLAMENTI COMUNALI **205**

1. L'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI **206**

1.1 LA NASCITA DELL'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI 206
1.2 - BREVE ANALISI DELLE CARATTERISTICHE DELL'ICI 209

2. L'ANALISI DI 30 REGOLAMENTI COMUNALI **212**

2.1 - LA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEI COMUNI 212

2.2 IL LIVELLO DI ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA REGOLAMENTARE NEI TRENTA COMUNI ANALIZZATI 217
2.2.1 – Gli spazi della potestà regolamentare dei comuni in materia di esenzioni ... 217
2.2.2 – L'analisi delle detrazioni 219
2.2.3 - La diversificazione delle aliquote all'interno delle singole realtà comunali . 224
2.2.4 - La semplificazione e la trasparenza nei rapporti con il contribuente 232
2.2.5 - Aspetti gestionali e organizzativi dell'imposta comunale sugli immobili 239
2.3 IL CASO DI BEST PRACTICE DEL COMUNE DI TRIESTE E ASPETTI INNOVATIVI NELLA GESTIONE DELL'ICI INTRODOTTI DAGLI ALTRI COMUNI 245
2.4 BREVI CENNI SULLE DIFFERENZE TRA PICCOLI E GRANDI COMUNI 250
3. IL *TRADE OFF* TRA FEDERALISMO FISCALE E SEMPLIFICAZIONE 252
3.1 - I COMUNI TRA FEDERALISMO E SEMPLIFICAZIONE 252
3.2 L'ICI, IL CATASTO E I COMUNI 257
BIBLIOGRAFIA 267
SITOGRAFIA 269
INDICE TABELLE E GRAFICI DEL RAPPORTO 274

INTRODUZIONE

di Gianni Guerrieri

Il Rapporto intende offrire un quadro esauriente dello stato della finanza locale in Italia, fornire elementi conoscitivi sulle modalità che reggono la finanza locale in altri paesi europei ed in particolare nelle quattro principali capitali (Berlino, Madrid, Londra e Parigi), nonché, infine, approfondire il principale tributo dei Comuni, ossia l'ICI, mediante l'esame di un campione di regolamenti comunali.

Ciò che emerge sono le profonde incertezze e la perdurante instabilità che caratterizza lo stato della finanza locale in Italia, che impedisce, nei fatti, la possibilità di compiere con cognizione scelte finanziarie di medio periodo e quindi di sviluppare, da parte degli enti locali, una regolare programmazione pluriennale di obiettivi e risorse.

Come è noto, gli anni '90 sono stati contrassegnati dal recupero dei principi di autonomia tributaria, nell'ambito della finanza locale, decaduti con l'attuazione della riforma fiscale dei primi anni Settanta. Fino all'introduzione dell'ICIAP nel 1989 e soprattutto dell'ICI a decorrere del 1993, la finanza locale è stata infatti un sistema a finanziamento derivato, ossia basato pressoché unicamente su trasferimenti statali. Si consideri che, a fine 1988, le entrate tributarie e tariffarie rappresentavano solo il 18% delle entrate correnti, mentre i trasferimenti statali e regionali superavano il 70%. Dopo l'introduzione dell'ICI non furono più emanate norme strutturali, se non sul finire degli anni '90. In questo periodo il legislatore ha tentato più volte, senza alcun successo (con decreti legislativi la cui decorrenza è sempre stata prorogata o con leggi delega mai tramutatesi in decreti legislativi), di riordinare definitivamente il sistema ed i criteri di distribuzione delle somme trasferite dallo Stato. A decorrere dal 1998 è ripreso invece l'intervento di rafforzamento dell'autonomia tributaria che, in particolare per i Comuni, ha significato soprattutto maggiore potestà regolamentare per disciplinare

autonomamente la gestione dei tributi locali (accertamento, riscossione, rapporto con il contribuente).

In sostanza, all'inizio del nuovo millennio si può dire concluso il ciclo del sistema di finanza derivata, essendosi praticamente ribaltate le quote delle entrate correnti connesse con le entrate proprie. Tale conclusione, tuttavia, non ha ancora portato ad un assetto stabile: non solo per le intervenute modifiche costituzionali, ma anche, come già accennato, per non essere stato attuato il riassetto dei criteri di distribuzione dei trasferimenti. Il punto nodale, infatti, è che l'attuale distribuzione delle risorse presenta ancora significative distorsioni ed iniquità derivanti dalle originarie modalità di distribuzione dei trasferimenti. Ciò viene esaltato dall'incremento dell'autonomia tributaria e dall'insufficienza della perequazione fiscale oggi esistente.

La situazione si presenta instabile ed incerta anche per le politiche seguite dal Governo centrale. In effetti, sebbene sia da considerare sicuramente logico che ciascun comparto delle amministrazioni pubbliche sia vincolato ad assumere impegni, in proporzione a ciò che a ciascuno compete, per il conseguimento dell'obiettivo dell'indebitamento netto cogente ai fini del rispetto del Trattato di Maastricht; non ne consegue affatto che tali vincoli debbano esprimersi in sostanziali riduzioni dell'autonomia gestionale degli enti locali (vincoli all'assunzione di personale, vincoli all'acquisto di beni e servizi anche mediante complicazioni procedurali, tetti all'incremento di alcune tipologie di spesa, divieto all'esercizio della autonomia tributaria, ecc.). Interventi di tal genere, peraltro definiti anno per anno con legge finanziaria, sembrano contrastare qualsiasi ragionevole proposito di accentuazione del decentramento delle competenze e di federalismo fiscale. E' certo che l'attuazione del nuovo titolo V della costituzione imporrà un ripensamento complessivo delle modalità di coordinamento della finanza pubblica.

Nell'attesa di tale ripensamento, si consuma però la contrazione dei margini di autonomia, si allontana l'esercizio responsabile ma autonomo della leva tributaria e si susseguono riduzioni nei trasferimenti e quindi nelle risorse disponibili agli enti locali.

L'analisi della finanza locale negli anni Novanta mostra, come vedremo, da un lato l'uso responsabile della leva fiscale (costoso politicamente), dall'altra l'efficientamento della composizione della spesa, per alcuni versi pure non privo di costi politici (riduzione della spesa del personale, riduzione della quantità del personale, aumento delle retribuzioni lorde pro-capite, riduzione della spesa per interessi, aumento della spesa per beni e servizi). In generale, si assiste nell'ultimo decennio e nei primi anni del 2000 ad un lieve incremento, in termini reali, del complesso delle risorse disponibili, tale da risultare comunque inferiore al tasso di crescita del Pil nominale; una crescita notevole del complesso delle entrate proprie (tributarie e tariffarie) a cui ha fatto riscontro una caduta altrettanto significativa dell'ammontare dei trasferimenti.

Emergono, tuttavia, anche le criticità dell'attuale situazione: accentuati *trend* di crescita della spesa per beni e servizi a partire dalla seconda metà degli anni '90, erosione dei margini disponibili di autonomia tributaria anche per la scarsa elasticità ai prezzi e ai redditi delle basi imponibili delle imposte locali, difficoltà a procedere al decentramento amministrativo anche per la difficoltà di ripartire la spesa tra gli enti locali e talvolta per l'insufficienza della spesa da ripartire.

L'insieme di queste criticità delineano uno scenario, per il prossimo futuro, caratterizzato dalla difficoltà degli enti locali a mantenere, in condizioni di equilibrio finanziario e di pressione fiscale invariata, il livello attuale dei servizi.

Il punto più delicato, dietro all'apparente solidità degli andamenti, si cela nell'esaurimento dei margini di autonomia dell'ICI (che rappresenta il 68% del gettito tributario dei comuni ed il 23,4% delle entrate correnti) e nella fissità intrinseca della sua base imponibile, ancorata com'è a valori di rendite catastali deliberate con la "revisione" degli estimi del 1990 riferiti ai valori di mercato di fine anni ottanta.

L'ICI è stata sicuramente "consumata" dai Comuni. Si consideri però che circa il 44% dell'incremento dell'aliquota media è stato necessario per la "tenuta del potere d'acquisto" del gettito ICI. In questo senso, e per questa parte, si è trattato quindi dell'esercizio in qualche misura *obbligatorio* dell'autonomia impositiva.

Negli ultimi anni si è sviluppata una opinione contraria all'ICI (ammesso che mai una imposta possa avere una opinione favorevole), vuoi per il consueto *refrain* sull'eccessivo livello della tassazione sugli immobili, vuoi anche perché essa sarebbe diventata troppo complicata, a causa della significativa differenziazione di regole comunali che ora la contraddistingue.

L'esame dei 30 regolamenti comunali presente in questo Rapporto, aiuta a comprendere, in qualche misura, che gran parte del problema è connesso all'ottenimento delle informazioni e che sono praticati dai comuni, in diversi casi, sistemi che riducono notevolmente il disagio per il cittadino.

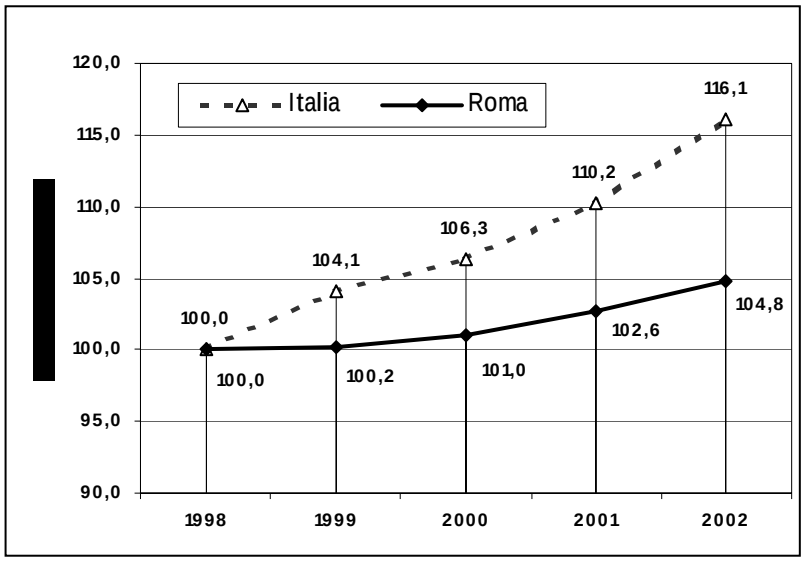
Il nodo fondamentale rimane quello del riallineamento delle informazioni inerenti l'ICI – a parte quelle concernenti alcune caratteristiche soggettive del proprietario – con i dati della banca dati del Catasto. La soluzione sta nella adeguatezza del sistema catastale italiano: se quest'ultimo funzionasse, l'ICI diverrebbe una imposta assai più semplice da gestire. In effetti, le uniche informazioni che richiederebbero comunque una attivazione da parte del cittadino, un costo di adempimento, sarebbero solo quelle necessarie ad ottenere specifiche agevolazioni.

L'esame dei regolamenti ha permesso comunque di valutare l'estrema variabilità del significato dell'autonomia. In effetti alcuni (pochi) Comuni, praticando una autonomia di natura *adempimentale*, hanno emanato regolamenti che riprendono pedissequamente la disciplina sancita dal legislatore statale. Altri Comuni, invece, hanno introdotto notevoli innovazioni sia per quanto concerne l'aspetto normativo che quello organizzativo e gestionale. La riflessione sugli effetti di queste ampie diversificazioni, soprattutto in materia di aliquote e detrazioni, è ovviamente aperta. Tuttavia, come espresso nel testo, ogni *facoltà* concessa alla disomogeneità (differenziazioni di aliquote, detrazioni, deduzione, esclusioni, esenzioni, agevolazioni) e alla autonomia gestionale (scadenze, modalità di rapporto con il contribuente, ecc.) comporta disparità di trattamento del contribuente tra un territorio e l'altro, nonché un'accentuazione dei costi informativi e adempimentali; "*d'altro canto, ciò accresce la possibilità di determinare una politica tributaria coerente con le esigenze del territorio e di rafforzare il rapporto tra*

amministrazione locale e cittadino sul punto sensibile, ma democraticamente fondante, del 'far pagare le tasse ' ".

Per quanto concerne l'ICI, facendo pari 100 il gettito del 1998, si può riscontrare che l'andamento del Comune di Roma è stato negli ultimi anni largamente al di sotto di quello nazionale.

Grafico 1: gettito ICI a Roma ed in Italia (n. indice su valori correnti)



Considerando i valori correnti dell'ultimo quadriennio, il tasso medio annuo di crescita del gettito ICI è stato pari al 3,8% a livello nazionale e solo dell'1,2% a Roma. La divergenza è ben evidenziata nella Grafico 1.

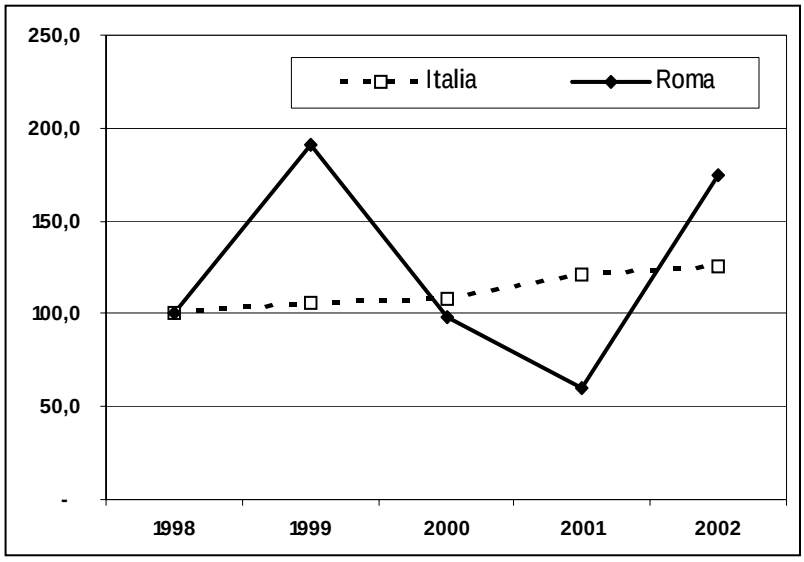
Un comportamento ugualmente misurato si registra per quanto riguarda l'utilizzo della più recente addizionale IRPEF comunale. Se, infatti, l'aliquota media nazionale dell'addizionale IRPEF può essere stimata pari allo 0,31%, il Comune di Roma ha introdotto l'addizionale dello 0,2% solo nel 2002 ricavandone circa 60 milioni di euro.

Per il resto il confronto tra andamenti nazionali e quelli specifici del Comune di Roma, mettono in evidenza scenari simili pur se, relativamente a quest'ultimo, si registra una accentuazione nella dinamica della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi.

Di rilievo, in ogni caso, sono i più elevati tassi di incremento delle spese per gli investimenti rispetto al totale nazionale: ponendo pari a 100 il valore corrente delle spese per gli investimenti del 1998, si registra un +15% medio annuo a Roma, rispetto al 5,7% nazionale (vedi Grafico 2). Peraltro, risulta evidente l'ampia

oscillazione dei flussi annuali. Ciò dipende, in larga misura, dalla disponibilità o meno delle risorse statali, in particolare per i progetti concernenti le grande infrastrutture (metropolitane).

Grafico 2: Spese investimento - cfr. Comune di Roma con enti locali (n. indice su valori correnti)



In generale, osservando sia la spesa corrente che quella per investimenti, sembra emergere una posizione relativa del Comune di Roma piuttosto soddisfacente, dati i più sostenuti andamenti della spesa nell'ultimo quadriennio. Ciò tuttavia richiede cautela, sia per le diverse fonte dei dati (ISTAT per gli enti locali e Rendiconto del Comune per Roma), sia per il fatto che la dimensione dei problemi e quindi dei fabbisogni di spesa che genera un Comune così grande e articolato come quello di Roma sono sostanzialmente unici.

D'altra parte, tutte le grandi capitali europee (Berlino, Madrid, Londra e Parigi), come emerge dal presente Rapporto, hanno risorse aggiuntive rispetto a quelle "normali", vuoi per l'esistenza di peculiari assetti istituzionali (per esempio, Berlino è una sorta di "città-Stato" disponendo dei medesimi poteri di un Länder), vuoi per l'esistenza di fondi speciali (Parigi, Madrid, Londra). Sarebbe pertanto opportuno che anche Roma, per consentirle di poter esercitare nel modo più efficace possibile il ruolo di Capitale della nostra nazione, potesse disporre in modo stabile delle risorse adeguate.

Il Rapporto si articola su tre parti. La prima parte, intitolata Entrate e spese degli enti locali: una analisi quantitativa *esamina in dettaglio l'andamento delle entrate e delle spese degli enti locali negli anni novanta e nei primi anni 2000, con un particolare approfondimento sul lato delle entrate tributarie e dei trasferimenti erariali. Un capitolo è dedicato poi ad una ipotesi di rafforzamento dell'autonomia tributaria dei comuni mediante la devoluzione dell'imposta di registro sulle compravendite immobiliari.*

La seconda parte è dedicata a Le principali capitali europee*. L'idea iniziale era quella di operare un confronto specifico sul fronte dei livelli di spesa e delle fonti di finanziamento dei comuni di Berlino, Madrid, Londra e Parigi. Stante le molteplici difficoltà ad operare un esatto* benchmarking *di bilancio, si è comunque svolta una analisi sulle principali caratteristiche istituzionali e di sistema di finanziamento che contraddistinguono i diversi Paesi considerati e le loro capitali.*

Infine, la terza parte, L'imposta comunale sugli immobili: analisi dei regolamenti comunali *è fondata su un dettagliato esame di circa 30 regolamenti comunali, allo scopo di valutare due aspetti. Il primo riguarda proprio le caratteristiche salienti della regolamentazione prodotta dai comuni sulla principale imposta che debbono gestire. Il secondo aspetto attiene l'eventuale complicazione per il contribuente che tale regolamentazione ha prodotto. In altri termini, si è teso a valutare se e in che misura l'autonomo spazio regolamentare ha esasperato o, al contrario, ha contenuto il potenziale* trade off *tra semplificazione degli adempimenti e decentramento tributario e fiscale.*

Il Rapporto è stato redatto da un team costituito da:

Gianni GUERRIERI *(direttore di ricerca)*
Emanuela TASSA *(ricercatore* senior*)*

e da un pool di ricercatori junior

Cristina BAMBINO
Giovanni TISTI
Andrea TURCO
Antonella RENZI
Amelia CIAMPA

Pur nell'ambito della collaborazione tipica del gruppo di lavoro e della supervisione complessiva resa dal direttore di ricerca, si specifica che:

- *la parte dedicata a* Entrate e spese degli enti locali: una analisi quantitativa*, è di* Gianni GUERRIERI *(al reperimento dei dati e ad una loro prima elaborazione hanno collaborato* Cristina BAMBINO e Giovanni TISTI*);*
- *la seconda parte del rapporto,* Le principali capitali europee, *è stata curata da* Emanuela TASSA, *a cui sono attribuibili i capitoli 1,2, 3 e 5; il capitolo 4 ad* Amelia CIAMPA, *che ha prodotto la documentazione ed una prima stesura del capitolo 5;*
- *i capitoli 1 e 2 della terza parte relativa a* L'imposta comunale sugli immobili: analisi dei regolamenti comunali, *sono attribuibili ad* Andrea TURCO *e* Antonella RENZI, *mentre il capitolo 3 a* Gianni GUERRIERI.

Roma 30 ottobre 2003

I PARTE: ENTRATE E SPESE DEGLI ENTI LOCALI: UNA ANALISI QUANTITATIVA

1. Le fonti dei dati

I dati disponibili per una analisi dettagliata della finanza locale negli anni ’90 non sono né molti, né esaustivi a fronte delle domande cui si vorrebbe dare una risposta con l’indagine e la ricerca.

I dati di contabilità nazionale basati sulla metodologia del SEC-95, riferentesi alle amministrazioni pubbliche, sono forniti dall’ISTAT per il periodo 1990 – 2002 (il 2002 si è reso disponibile il 3 luglio 2003). Questi dati, oltre alla consueta provvisorietà degli ultimi due anni considerati nella serie storica, sono tuttavia funzionali e coerenti ad un’analisi legata alla costruzione dei dati di contabilità nazionale. Per fare un esempio, le entrate derivanti dalla *produzione di servizi vendibili*, ovvero le entrate tariffarie per l’erogazione di servizi, non sono incluse nelle entrate extratributarie, bensì sono detratte dalle uscite in modo da calcolare i consumi finali delle amministrazioni coerentemente con le regole che presiedono alla determinazione dei conti delle risorse e degli impieghi. Per comprendere gli andamenti della finanza locale, si è perciò resa necessaria una riclassificazione delle voci di entrata e di spesa rispetto alla classificazione ISTAT, mantenendo fermo il saldo finale tra entrate e uscite complessive, ma reinserendo fra le entrate talune componenti iscritte a detrazione delle uscite[1] e annullando alcune voci che si compensano tra entrate e uscite[2].

Questi dati non consentono, tuttavia, di poter disporre di una analisi specifica per i Comuni, in quanto si riferiscono all’aggregato Comuni e Province. Solo con la recente pubblicazione dell’anno 2002, da poco disponibile, è stata effettuata una distinzione tra amministrazioni comunali e amministrazioni provinciali. Tuttavia, per rendere omogenea la trattazione, si è preferito anche per l’ultimo triennio

[1] Si tratta delle voci “Produzione di servizi vendibili e ad uso proprio” e di una riclassificazione dei trasferimenti.

[2] Le voci che si annullano tra entrate e spese sono le seguenti:
Risultato lordo di gestione = Ammortamenti +(-Risultato netto di gestione)

mantenere assieme province e comuni. Del resto, dato il peso della finanza comunale rispetto a quella provinciale, è evidente che gli andamenti e le tendenze di fondo riflettono quelle della finanza comunale.

Un ulteriore limite è dato dal fatto che i dati consentono una analisi nazionale, senza alcuna disaggregazione né territoriale né per dimensione degli enti.

Una seconda fonte, sempre dell'ISTAT, è tratta dalla rilevazione dei bilanci consuntivi attuata mediante i certificati di conto consuntivo. Dal 1999, per mezzo della cosiddetta rilevazione rapida, l'ISTAT è riuscita a ridurre i tempi per il rilascio dei dati. Trattandosi però di rilevazione rapida mediante campione, anche in questo caso le informazioni sono assai poco dettagliate. Per esempio la suddivisione dei comuni per fasce demografiche ammette come ultima classe i comuni con più di 60 mila abitanti e ciò non consente di porre a confronto i dati delle metropoli (Napoli, Roma, Milano, ecc).

Altre fonti importanti sono i dati del Ministero dell'Interno, sia per i trasferimenti, sia per alcuni studi effettuati sulle basi imponibili e sulle aliquote dell'ICI. Dal Ministero dell'economia e delle finanze sono stati tratti alcuni dati sull'addizionale IRPEF pubblicati su Internet.

In conclusione, va rimarcato che nonostante l'esistenza del patto di stabilità e del patto di stabilità interno, nonostante che si dibatta di federalismo fiscale, nonostante le tecnologie informatiche abbiano conseguito passi da giganti, il livello di rappresentazione dei fenomeni della finanza locale che può essere fornito ai cittadini sulla base delle informazioni pubbliche esistenti è ancora assolutamente insoddisfacente. La carenza di una rete informativa stabile, che fornisca dati omogenei e che consenta analisi tempestive rispetto ai fenomeni, è un limite non solo, e sarebbe davvero poco importante, allo svolgimento di analisi e studi sulla materia, ma anche all'attuazione del federalismo. Procedere al decentramento di competenze, di tributi, ecc, senza poter poi conoscere gli esiti di questo processo, è foriero di guasti e di rischi. Inoltre, un fattore di successo del decentramento sta nella possibilità, da parte del cittadino-elettore, di poter sapere come sono amministrate città analoghe alla sua: il *benchmarking* da parte del cittadino è una base importante per poter valutare i risultati dell'azione degli amministratori.

Ciò dipende però dall'esistenza o meno di flussi informativi adeguati e stabili, attualmente ancora insoddisfacenti.

2. Le entrate correnti

La finanza locale, come è noto, ha compiuto nel corso degli anni novanta una notevole trasformazione nella composizione delle entrate correnti, con una netta riduzione dei trasferimenti ed un incremento sostitutivo delle entrate proprie, in particolare di quelle tributarie.

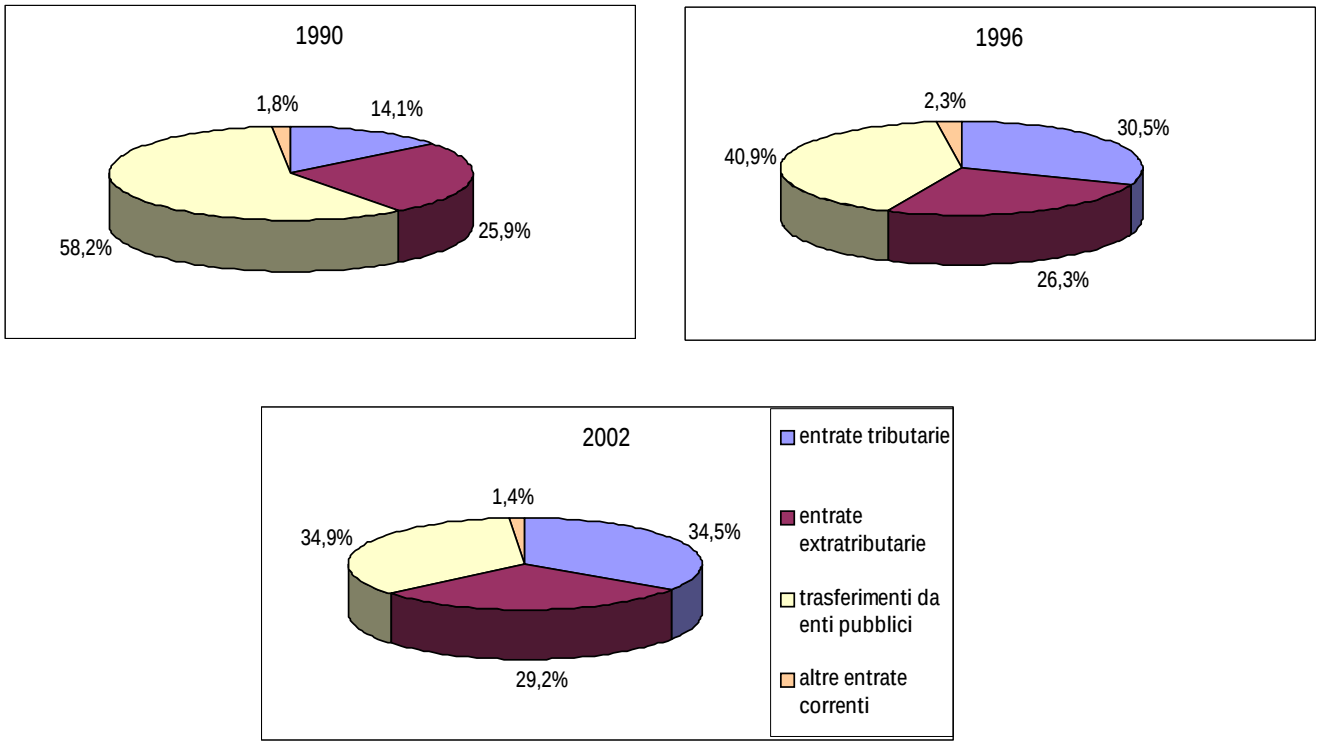
Nel capitolo precedente è stato già chiarito che i dati disponibili consentono per lo più una valutazione congiunta della finanza comunale e di quella provinciale. E' peraltro noto, che mentre per i Comuni il salto verso la maggiore incidenza delle entrate proprie (in particolare tributarie) si manifesta nel biennio 1993-1994, a seguito dell'introduzione dell'ICI in sostituzione di un analogo ammontare di trasferimenti erariali, per le Province il mutamento di fase si realizza, come per le Regioni, nella seconda metà e soprattutto alla fine degli anni novanta, con l'introduzione dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e la piena devoluzione, dal 1999, dell'imposta sui premi assicurativi per la responsabilità civile sugli autoveicoli (RCauto).

La serie storica presenta dunque due salti: il primo nel biennio 1993-1994 per l'ICI ed il secondo a partire dal 1999 per le nuove imposte provinciali, tendenza rafforzata dall'introduzione dell'addizionale comunale all'IRPEF.

Le tre fasi descritte sono ben evidenziate dal confronto nella composizione delle entrate correnti proposto nei grafici successivi per gli anni 1990, 1996 e 2002.

Si può immediatamente osservare che la quota dei trasferimenti da enti pubblici (Stato e Regioni) si riduce, in modo significativo, nel corso del decennio: dal 58% del 1990, al 41% del 1996, al 35% del 2002. Per contro, le entrate tributarie passano dal 14%, al 30% e infine al 34% nei medesimi anni, mentre la quota delle entrate extratributarie (in particolare derivanti dalle tariffe) si attesta attorno al 26% dal 1990 al 1996 e giunge al 29% nel 2002.

Grafico 3: Composizione % entrate correnti di province e comuni



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

La dinamica che ha caratterizzato la composizione delle entrate è ovviamente connessa all'andamento registrato dalle diverse fonti di entrata. Nel complesso, comunque, come mostra chiaramente la Tabella 1, le entrate correnti, valutate in termini reali ovvero al netto della dinamica inflativa, registrano un andamento stazionario, se non negativo, per tutti gli anni novanta, con una ripresa nell'ultimo triennio.

Tabella 1: entrate correnti degli enti locali (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
entrate tributarie	100	98	107	148	212	202	204	216	198	230	244	251	258
entrate extratributarie	100	111	87	87	90	94	96	103	113	119	126	120	119
trasferimenti da enti pubblici	100	105	93	83	65	64	66	66	70	63	60	67	63
entrate correnti	100	106	94	93	93	92	94	97	99	101	103	107	105
spese correnti	100	100	99	99	98	93	99	102	101	105	104	110	108

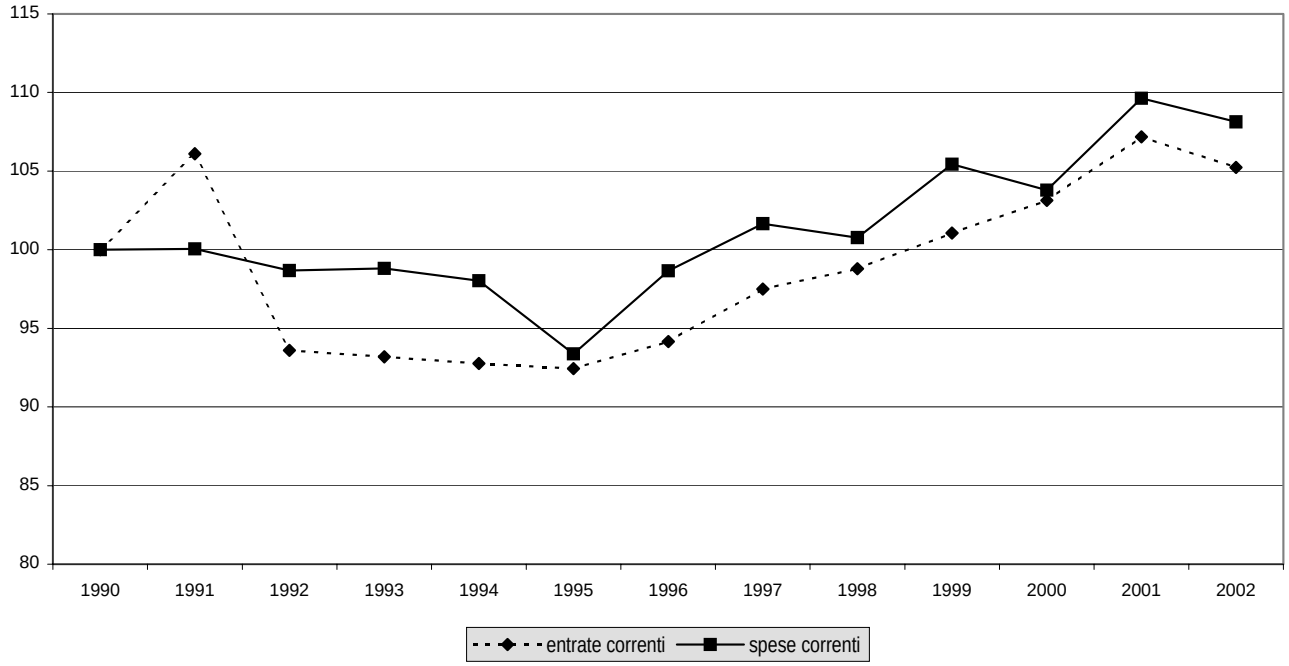
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Infatti, sia le entrate che le spese correnti, anch'esse espresse in termini reali, superano di poco, a conclusione del 2002, il livello di partenza riferito al 1990: il 5% in più le entrate correnti e l'8% in più le spese correnti.

L'andamento temporale mostra la presenza di due periodi distinti: il primo concerne la prima metà degli anni '90 ed è caratterizzato da una dinamica in termini reali decisamente negativa; il secondo riguarda la seconda metà degli anni '90 ed ancora i primi anni 2000, in cui si assiste ad un recupero e ad un superamento dei livelli registrati ad inizio decennio (vedi Grafico 4).

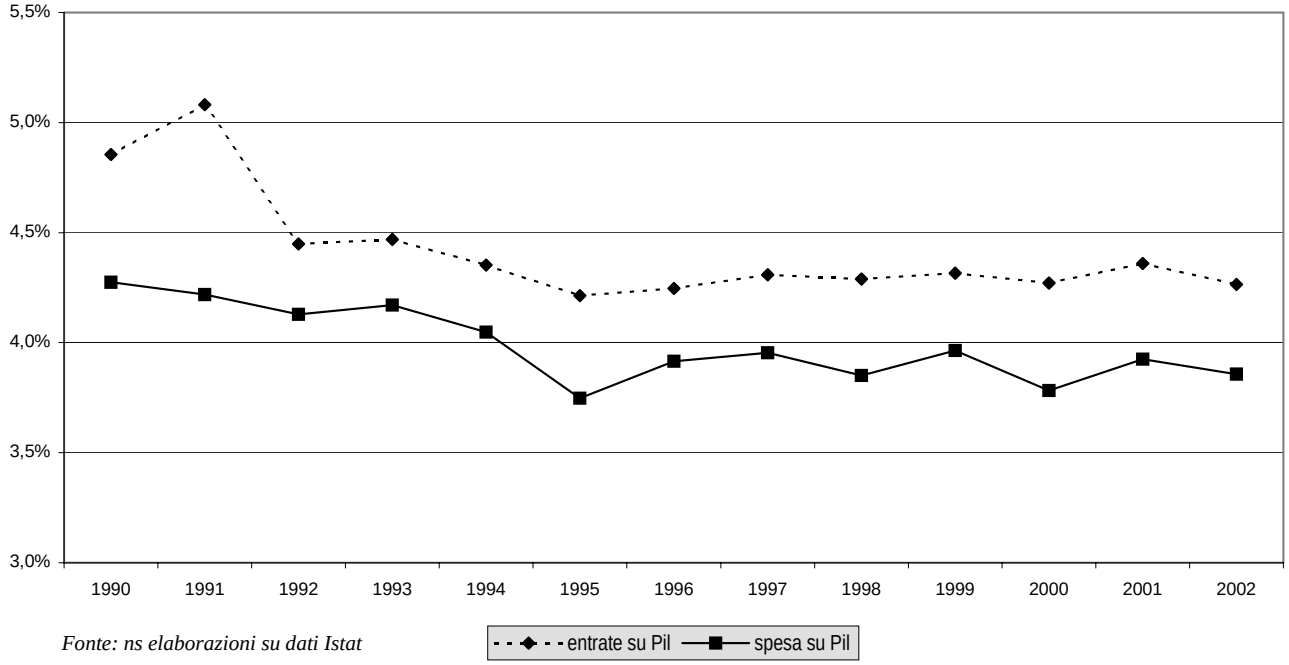
Poiché il Pil reale, fatto pari a 100 il 1990, è aumentato nel periodo considerato di quasi 20 punti percentuali, ne consegue una contrazione del peso della quota del Pil annuale intermediata dagli enti locali: il rapporto tra spesa corrente e Pil nominale passa infatti dal 4,3% del 1990 al 3,9% del 2002. Simile riduzione, ovviamente, si registra anche per le entrate correnti. Il Grafico 5 conferma che tale risultato dipende dagli andamenti intercorsi nella prima metà degli anni '90, quando la quota della spesa corrente si riduce di oltre mezzo punto percentuale e da una sostanziale stabilità nel periodo successivo. Analogo andamento è riscontrabile anche per le entrate correnti.

Grafico 4: Andamento delle entrate correnti e delle spese correnti a prezzi costanti (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)



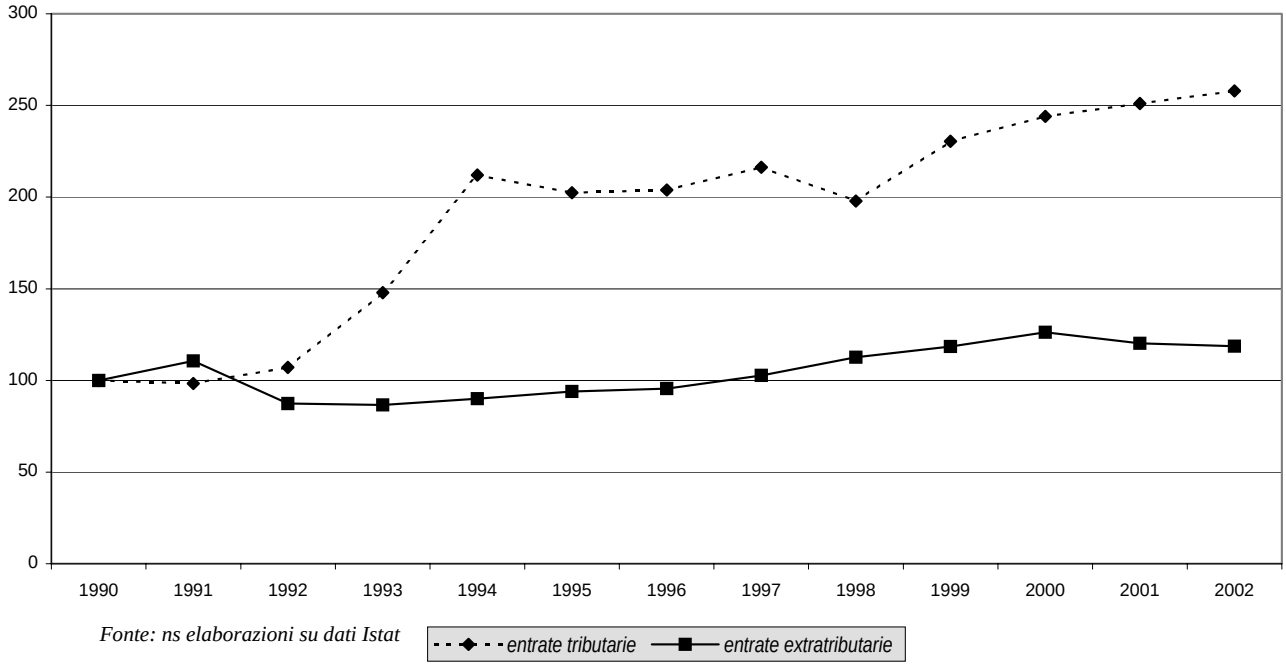
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Grafico 5: Quota spese ed entrate correnti degli enti locali su Pil nominale



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Grafico 6: Andamento delle entrate tributarie ed extratributarie (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Per quanto concerne le specifiche componenti delle entrate correnti, gli andamenti sono caratterizzati, come si è già affermato, da alcuni salti contraddistinti dalla sostituzione di trasferimenti correnti con risorse tributarie proprie (tributi propri e compartecipazioni).

Nel Grafico 6 sono rappresentati gli andamenti delle entrate tributarie e di quelle extratributarie, con riferimento ai valori espressi in termini reali.

Le entrate extratributarie mostrano un incremento graduale, ma costante, a partire dal 1992, pur se, sempre in termini reali, i livelli del 1991 sono raggiunti solo sette anni dopo, nel 1998. Occorre segnalare che, all'interno di questa tipologia di entrate, assumono un peso significativo (oltre l'80%) le entrate di natura tariffaria derivanti dalla vendita di beni e servizi da parte degli enti locali. Il fatto che nel complesso, a partire dal 1997, si è avuta una dinamica *in termini reali* positiva, significa in generale che le amministrazioni locali non hanno avuto remore ad utilizzare anche la leva tariffaria per far quadrare i bilanci, nell'ambito di una positiva responsabilizzazione finanziaria. E' da segnalare, peraltro, che i primi

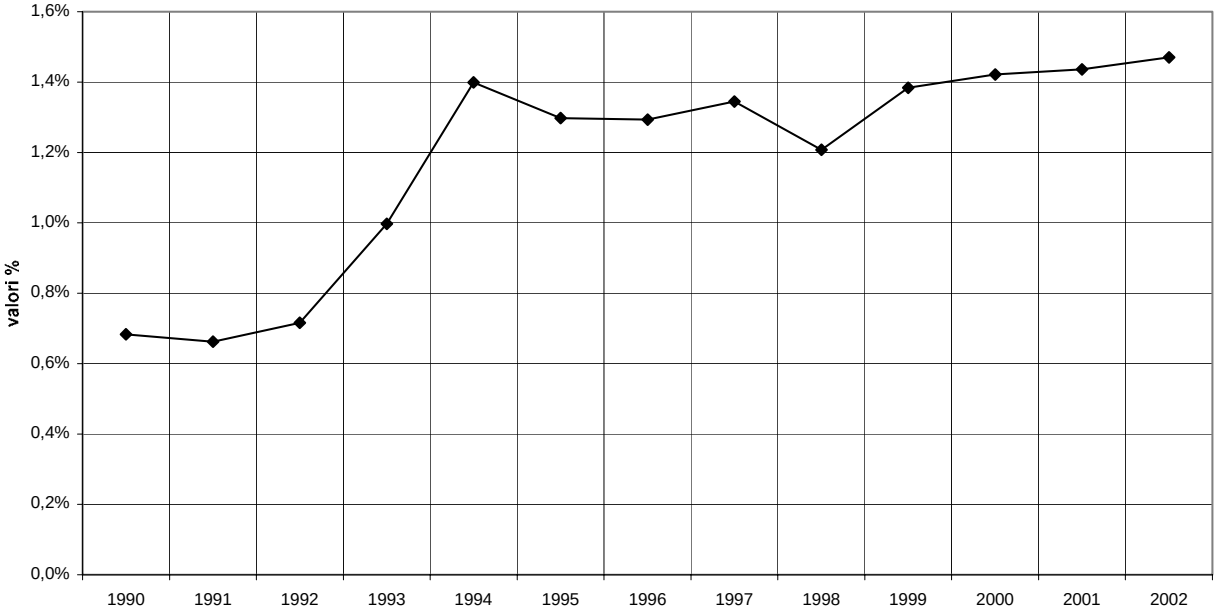
anni 2000 evidenziano una lieve riduzione del numero indice. E' presto per poter dire se si tratta di una inversione di tendenza. Piuttosto sembrerebbe da ascrivere ad una ripresa della dinamica inflazionistica non seguita da Comuni e Province in termini di adeguamenti tariffari. Ciò da un lato è da ritenersi positivo, in quanto testimonia del fatto che le politiche tariffarie a livello locale non hanno *creato inflazione*, dall'altro, tuttavia, deve mettere in guardia le autorità di politica economica sul rischio dell'accumularsi di un potenziale inflazionistico inespresso, qualora la perdita del potere d'acquisto delle entrate extratributarie si rifletta in una accentuata dinamica dei costi dei servizi che richiede l'adeguamento tariffario per il riequilibro di bilancio.

Dal lato delle entrate tributarie, gli andamenti sono segnati dai salti di serie storica già accennati.

Pur nell'ambito di una sostanziale stazionarietà di risorse espresse in termini reali e, anzi, di un lieve declino in termini di quote di risorse nominali intermediate dagli enti locali, risulta comunque interessante la crescita del peso dell'autonomia tributaria degli enti locali.

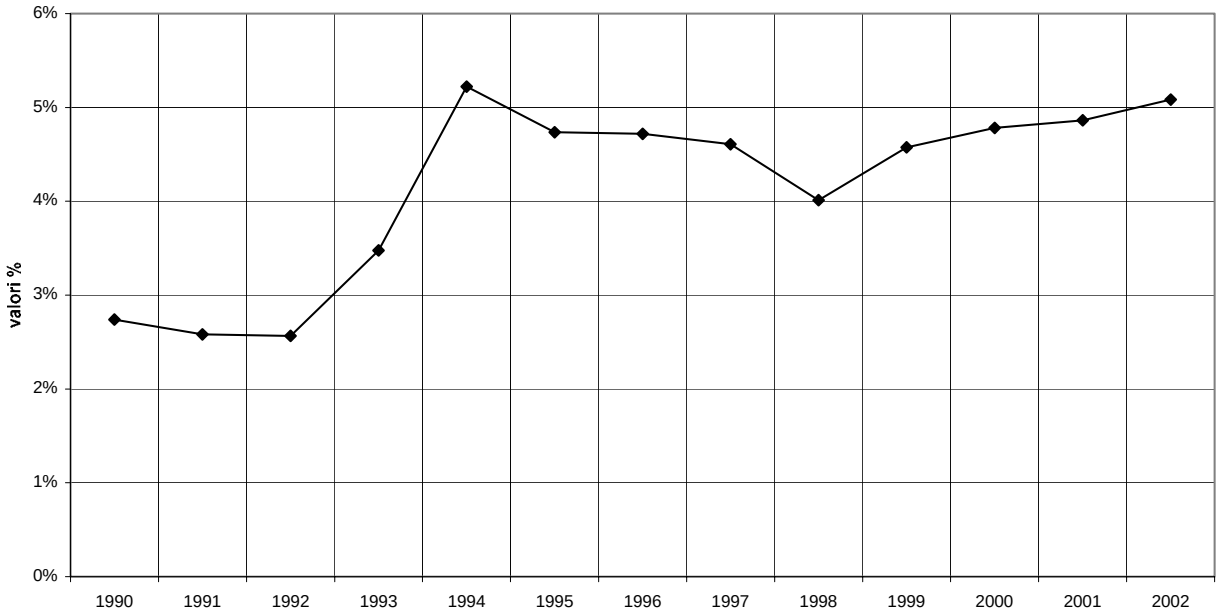
Dal Grafico 7 al Grafico 10 sono riportati gli andamenti di alcuni rapporti utilizzati per misurare il grado di autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali.

Grafico 7: Andamento delle entrate tributarie degli enti locali rispetto al PIL



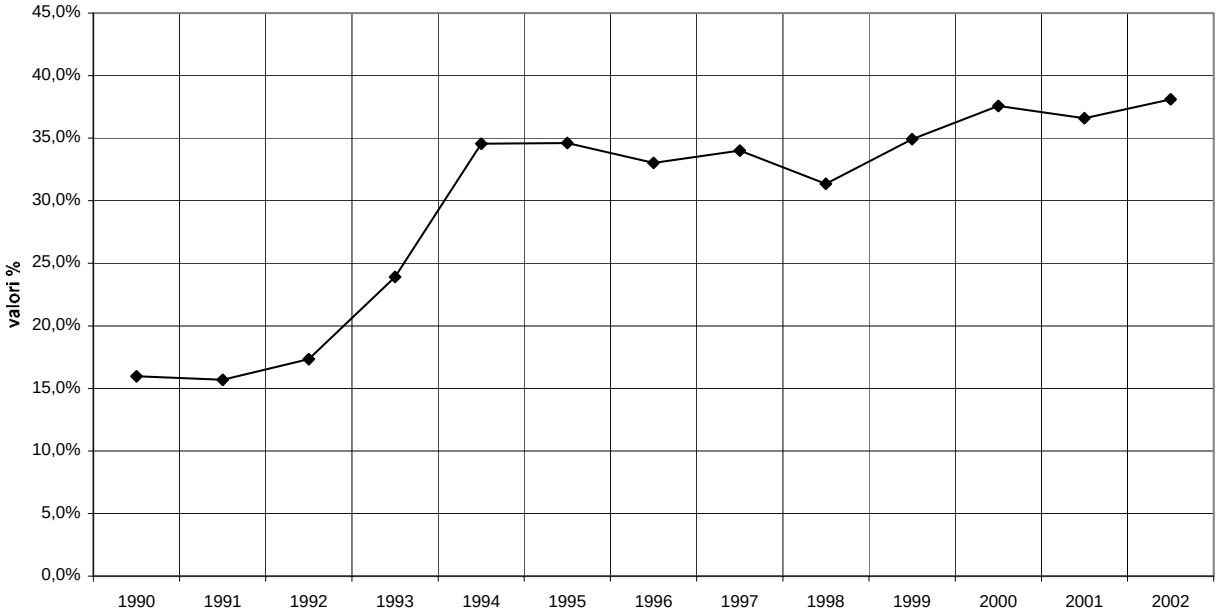
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Grafico 8: Andamento delle entrate tributarie degli enti locali rispetto alle entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche



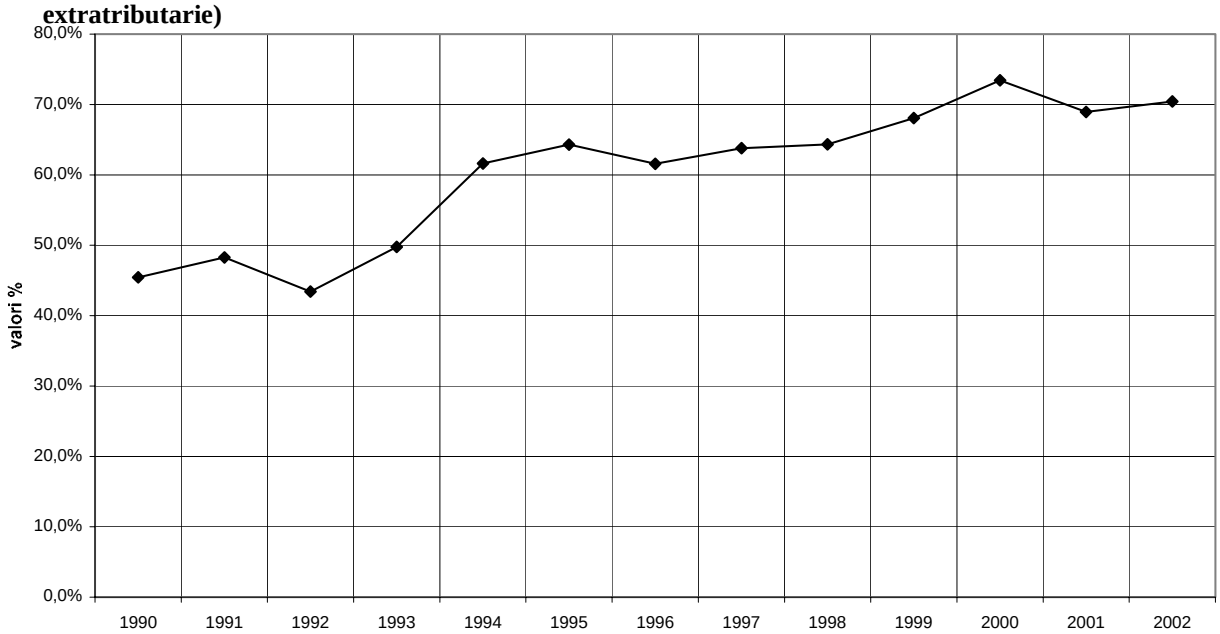
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Grafico 9: Quota di copertura delle spese correnti con entrate tributarie



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Grafico 10: Quota di copertura delle spese correnti con entrate proprie (tributarie ed extratributarie)



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

In primo luogo, il rapporto tra le entrate tributarie degli enti locali ed il Pil (Grafico 7); in secondo luogo, il rapporto tra le entrate tributarie degli enti locali e quelle della Pubblica amministrazione nel suo complesso (Grafico 8); infine, (Grafico 9 e Grafico 10) la quota di copertura delle spese correnti offerta dalle entrate tributarie e dalle entrate proprie (tributarie ed extratributarie). E' evidente attendersi l'univocità nelle tendenze mostrate dai diversi rapporti; nondimeno è interessante valutare la differenza tra i valori riscontrati all'inizio decennio e quelli del 2001 per ciascuno dei rapporti indicati.

L'incidenza delle entrate tributarie degli enti locali sul Pil raddoppia abbondantemente, passando dai livelli estremamente bassi dell'inizio degli anni '90, pari allo 0,7%, all'1,47% del 2002. Anche la quota delle entrate tributarie spettante agli enti locali sul totale del prelievo tributario aumenta significativamente (dal 2,7% al 5,1%).

Ovviamente, la copertura della spesa corrente assicurata da entrate tributarie aumenta considerevolmente: dal 16% del 1990 al 38% circa del 2002. E'

interessante notare come questo rapporto misuri efficacemente (vedi grafico 7) il fatto che il livello di autonomia tributaria è attribuibile, in larga massima, all'ICI. Infatti, la quota di spese correnti coperte con tributi propri passa dal 16% al 34,6% nel biennio 1993-'94, per poi incrementare di soli 3,6 punti percentuali nei successivi otto anni.

Se si considerano anche le altre entrate proprie, quelle di natura tariffaria, il grado di *autonomia finanziaria*, risulta decisamente superiore: dal 45% circa del 1990 al 70,4% della fine del periodo considerato. In particolare anche dopo il 1994, l'autonomia finanziaria è incrementata di ulteriori nove punti percentuali, spiegati dagli andamenti, in precedenza già commentati, delle entrate extratributarie.

Grafico 11: Andamento dei trasferimenti agli enti locali (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1994=100)

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Infine, relativamente ai trasferimenti da enti pubblici (ovvero da Stato e Regioni), componente ancora di rilievo nel finanziamento degli enti locali, la Tabella 1 ne

mostra la drastica riduzione in termini reali (circa il 40% in meno). Ovviamente gran parte di tale riduzione è da iscrivere alla sostituzione ICI-trasferimenti avvenuta nel 1994. E' da sottolineare, peraltro, che una riduzione in termini reali si rileva anche nel successivo periodo (1994-2002) pari a circa il 3%. Per evidenziare quest'ultimo fenomeno nel Grafico 11 è stato posto quale anno base il 1994 anziché, come di consueto, il 1990.

Un motivo di questo andamento è che normalmente il tasso di crescita dei trasferimenti è stato ancorato al tasso di inflazione programmato, dimostratosi spesso inferiore al tasso reale. Ciò comporta ovviamente un'erosione del valore reale delle risorse trasferite.

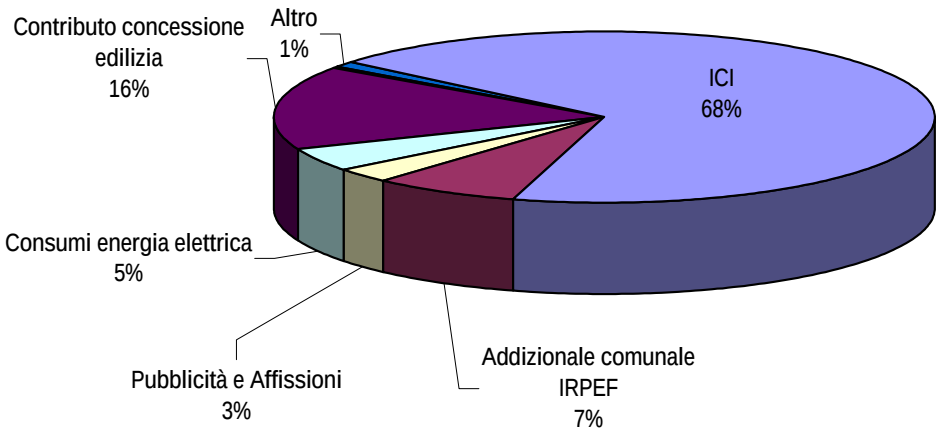
Nel capitolo precedente sono state analizzate le diverse fonti disponibili utilizzate per il presente studio. I fatti e le tendenze fin qui esaminate sulla base dei dati ISTAT sui conti delle pubbliche amministrazioni, per quanto riguarda le entrate correnti, sono sostanzialmente confermate anche dai dati di cassa contenuti nelle relazioni annuali sulla situazione economica del Paese predisposte dal Ministero del Tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze). L'unica eccezione concerne l'andamento delle entrate extratributarie, misurate in termini reali, che nel 1997 mostrano una variazione, rispetto all'anno precedente, particolarmente elevata, non risultante dai dati ISTAT. In quell'anno, in effetti, i comuni di Milano, Genova, Torino e nel complesso gli altri comuni capoluogo e Amministrazioni provinciali hanno evidenziato una più rilevante dinamica degli introiti derivanti da redditi da capitale "legata, per il comune di Milano, soprattutto alla sistemazione contabile di interessi sulle anticipazioni concesse alle Aziende municipalizzate dal 1992 al 1995".

3. Le principali voci delle entrate tributarie

Le entrate tributarie di Comuni e Province assommavano nel 1990 a 4.658 milioni di euro. Nel 2002 hanno raggiunto i 18.498 milioni di euro. In termini reali, si è visto, l'incremento è stato di oltre 150 punti percentuali a seguito della progressiva sostituzione dei trasferimenti con le entrate tributarie.

Di seguito sono analizzate le dinamiche dei principali tributi di province e comuni. Iniziando da quest'ultimi, si può anzitutto indicare che nei primi anni '90, antecedenti all'introduzione dell'ICI, i tributi comunali, complessivamente pari a circa 4.374 milioni di euro, consistevano nell'ICIAP, nell'INVIM e nel contributo di concessione edilizia (tali tributi rappresentavano oltre l'80% del prelievo). Con l'ICI e la contestuale abolizione dell'INVIM comunale, muta il livello assoluto delle entrate tributarie che, nel 1994, raggiungono l'ammontare di 11.484 milioni di euro, e la nuova imposta diviene la principale fonte di prelievo dei comuni. Nel 1998 è abolita anche l'ICIAP (sostituita transitoriamente da una compartecipazione a somma fissa all'IRAP e poi da trasferimenti erariali). Nel 2002 la composizione delle entrate tributarie comunali è la seguente:

Grafico 12: Composizione entrate tributarie comunali – anno 2002



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

3.1 L'ICI: un'analisi sul gettito e le aliquote

L'ICI, come noto, entrò in vigore nel 1993, ma solo nel 1994 fu integralmente acquisita nel bilancio dei Comuni. In quell'anno tale imposta generò un gettito ammontante a circa 7.200 milioni di euro. Nel 2002 il gettito conseguito, secondo fonte ISTAT, è stato pari a 10.215 milioni di euro. In termini nominali si tratta di un incremento pari a circa il 40%.

Tabella 2: le dinamiche dell'ICI (valori in milioni di euro)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
valori nominali	7.272	7.450	7.945	8.618	8.800	9.159	9.354	9.697	10.215
var % annuali		2,5%	6,6%	8,5%	2,1%	4,1%	2,1%	3,7%	5,3%
valori a prezzi costanti (1995)	7.637	7.450	7.546	7.994	7.948	8.144	8.148	8.222	8.429
n. indice	100	97,5	98,8	104,7	104,1	106,6	106,7	107,7	110,4
var % annuali		-2,5%	1,3%	5,9%	-0,6%	2,5%	0,0%	0,9%	2,5%
stima aliquota media (per mille)	5,08	5,15	5,26	5,39	5,45	5,63	5,70	5,85	6,11
Indice sforzo fiscale medio	100,0	101,3	103,4	105,9	107,3	110,7	112,0	115,1	120,2

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'Interno

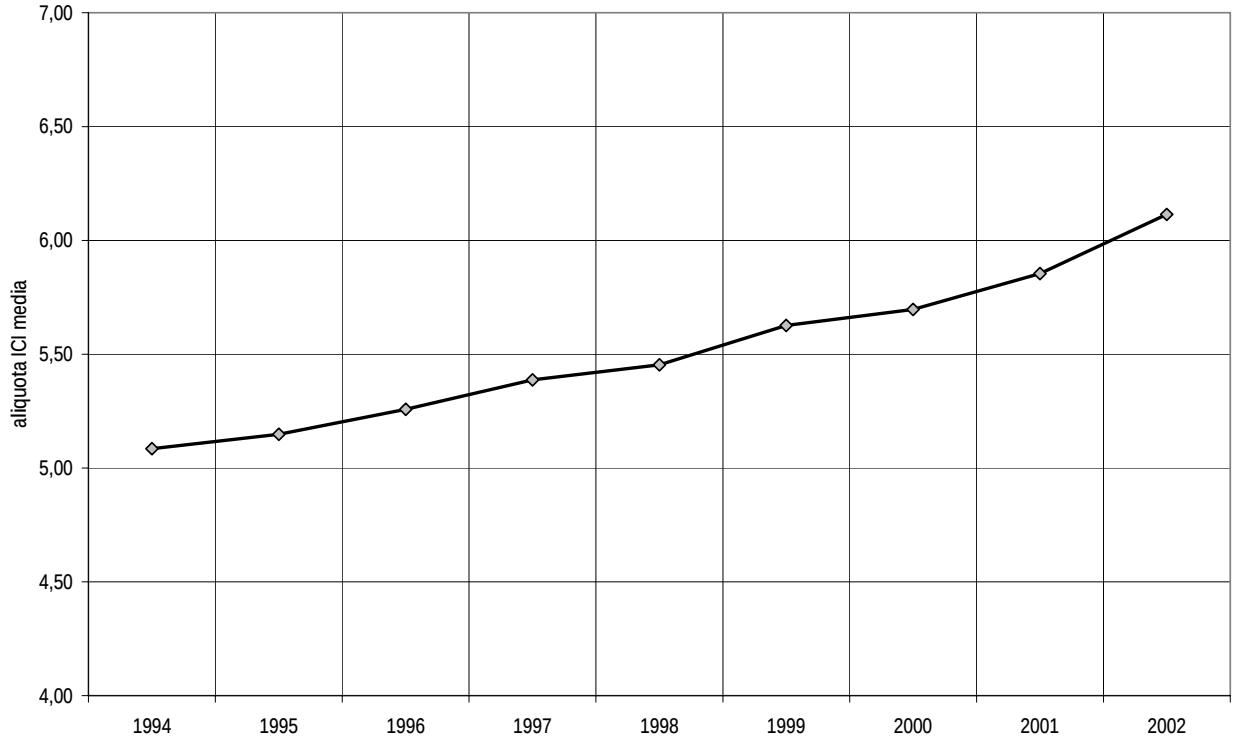
Calcolando il gettito in termini reali (utilizzando il deflatore del Pil a prezzi 1995) l'incremento si limita al 10%. E' comunque un risultato considerevole il fatto che il gettito dell'ICI abbia realizzato una dinamica superiore al tasso di inflazione. Si deve tener conto, infatti, che la base imponibile dell'imposta è estremamente rigida, ancorata come è ai valori catastali, a meno dei nuovi fabbricati costruiti nel decennio, i quali, tuttavia, incidono poco sulle dinamiche del gettito dato il loro scarso peso rispetto allo *stock* esistente. Semmai di rilievo è stata la rivalutazione del 5% delle rendite catastali ai soli fini ICI intervenuta a decorrere dal 1997.

Nella Tabella 2 sono riportate le elaborazioni che confermano le osservazioni svolte, nonché una stima dello *sforzo fiscale medio* richiesto per generare la dinamica del gettito riscontrata.

L'aliquota media dell'ICI (si veda la nota metodologica in appendice al capitolo) è cresciuta dal 5,08 per mille del 1994 al 6,11 per mille stimato per il 2002, con un incremento del 20% circa nel corso del periodo considerato (ovviamente si è

tenuto conto della rivalutazione delle rendite del 5% intervenuta nel 1997). L'intensità maggiore dello sforzo fiscale si registra nel 2002 con una crescita dell'aliquota media pari esattamente a 0,26 punti millesimali.

Grafico 13: andamento dell'aliquota media stimata dell'ICI



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat e Ministero dell'interno

E' da segnalare che tra il 1999 ed il 2000 lo sforzo fiscale tende ad arrestarsi. Questo potrebbe essere spiegato soprattutto in relazione all'introduzione, a partire dal 2000, dell'addizionale comunale all'IRPEF su cui si sono appuntate le politiche locali di incremento della tassazione. Nondimeno, negli ultimi due anni si registra un nuovo incremento dell'aliquota media dell'ICI. Ciò potrebbe essere dovuto, almeno in parte, alle politiche restrittive subite, con il taglio ai trasferimenti, dagli enti locali tra il 2001 ed il 2002.

Per valutare qual è lo spazio di manovra teoricamente ancora disponibile ai Comuni nell'utilizzo dell'autonomia impositiva offerta dall'ICI, è possibile stimare la *quota di gettito potenziale residuo* (si veda ancora la nota metodologica in appendice al capitolo) che, per definizione, è data dal rapporto che vede al

numeratore la differenza tra il gettito teoricamente disponibile all'aliquota massima legale e il gettito effettivo e, al denominatore, la differenza tra il gettito teoricamente disponibile all'aliquota massima e quello all'aliquota minima legale. Nel calcolo del gettito teorico massimo e minimo vanno ovviamente considerate, oltre alle aliquote, anche eventuali forme *obbligatorie* di deduzione dall'imponibile o di detrazione dall'imposta[3].

Come è descritto nell'appendice citata possiamo stimare che nel 2002 la quota del gettito potenziale residuo è pari a circa il 29,5% rispetto all'intero gettito potenziale. E' questa la dimensione teorica ancora disponibile del grado di autonomia impositiva dell'ICI. Osservando che nel 1994 tale quota è possibile stimarla pari a 63,8%, ciò significa che:

a) già nel secondo anno di applicazione dell'imposta (1994) i Comuni avevano utilizzato oltre 1/3 del grado di autonomia disponibile;
b) dal 1994 al 2002 i Comuni hanno "consumato" ulteriori 34 punti percentuali di grado di autonomia residua che passa dal 63,8% al 29,5%.

D'altra parte, in assenza di una sufficiente dinamica della base imponibile dell'ICI[4], nonché di una pluralità di fonti di autonomia impositiva e dato il contenimento in termini reali delle altre componenti di entrata (per esempio i trasferimenti diminuiti di circa il 2,7%) a fronte comunque di fabbisogni crescenti nei servizi da erogare ai cittadini, i Comuni hanno utilizzato in modo significativo il potere discrezionale di variare le aliquote al fine di conseguire l'equilibrio finanziario necessario. Si consideri comunque che circa il 44% dell'incremento

[3] Nel volume pubblicato dal Ministero dell'Interno (Ministero dell'interno- Direzione centrale per la finanza locale e per i servizi finanziari *Analisi sui trasferimenti finanziari dello Stato agli enti locali per gli anni 1995-1998*, Roma, 2000) tale indicatore, denominato come *autonomia impositiva residua (in percentuale)* è calcolato considerando al denominatore non la differenza tra gettito massimo e minimo teorico, ma solo il gettito massimo, per cui si ottengono valori percentuali inferiori. A nostro avviso, un indicatore così calcolato non è corretto in quanto i Comuni non hanno esercitato alcuna autonomia impositiva nel determinare l'aliquota al 4 per mille (obbligatoria per legge quale livello minimo), ma la esercitano solo per la forcella compresa tra il 4 e 7 per mille. E' rispetto al gettito differenziale ottenibile tra il massimo ed il minimo di questa forcella che va misurata la quota di autonomia impositiva residua.

[4] Questa affermazione non discende dai risultati della stima condotta sulla quota di autonomia residua, ma è anzi presupposta a quella stima (che infatti si basa su una crescita contenuta della base imponibile).

dell'aliquota media è stato necessario per la "tenuta del potere d'acquisto" del gettito ICI[5]. In questo senso, e per questa parte, si è trattato quindi dell'esercizio in qualche misura *obbligatorio* dell'autonomia impositiva.

Uno studio pubblicato nel 2000 dal Ministero dell'interno[6], ha analizzato la distribuzione territoriale della base imponibile, delle aliquote e del gettito relativamente agli anni 1994-1996. Limitando l'attenzione ai dati del 1996, quelli più recenti, possono essere svolte alcune considerazioni sulla principale imposta dei Comuni. Anzitutto, come si osserva dal Grafico 14 la distribuzione delle frequenze dei Comuni, stratificati per classe demografica, mostra ovviamente un picco di addensamento attorno alla classe di aliquote ICI comprese tra 5 e 5,49 per mille (dove rientra la media).

La distribuzione delle frequenze mostra tuttavia almeno due singolarità:

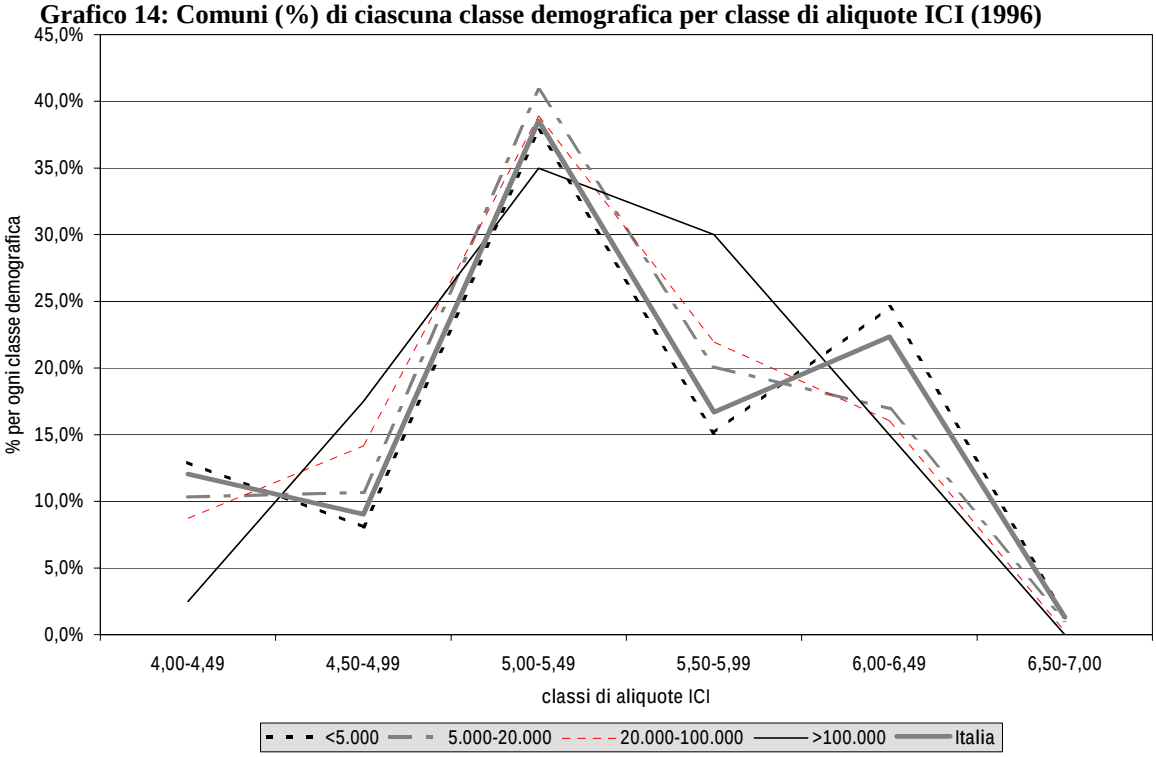
1) i comuni di più grande dimensione (più di 100 mila abitanti) mostrano un frequente utilizzo di aliquote appartenenti alla classe immediatamente successiva (5,5 – 5,99 per mille);
2) circa il 25% dei comuni con meno di 5.000 abitanti ha deliberato, nel 1996, aliquote medie comprese tra il 6 ed il 6,49 per mille.

Sempre sulla base dei dati del Ministero dell'interno sono stati poi elaborati i differenziali rispetto alla media nazionale dei valori pro-capite, al 1996, della base imponibile ICI e del relativo gettito, nonché delle spese correnti per classe demografica (si veda Grafico 15)

[5] Sulla base dei dati sviluppati nell'appendice al paragrafo 2.2 già richiamata, nonché dei deflatori del PIL, è possibile stimare nella misura del 5,54 per mille l'aliquota media necessaria, data la dinamica della base imponibile, a mantenere inalterato in termini di potere d'acquisto nel 2002 il gettito dell'ICI conseguito nel 1994. Ciò significa appunto che il 44% della variazione dell'aliquota verificatasi tra il 1994 ed il 2002 è da attribuirsi alla necessità di mantenere costante in termini reali il valore del gettito conseguito nel 1994.

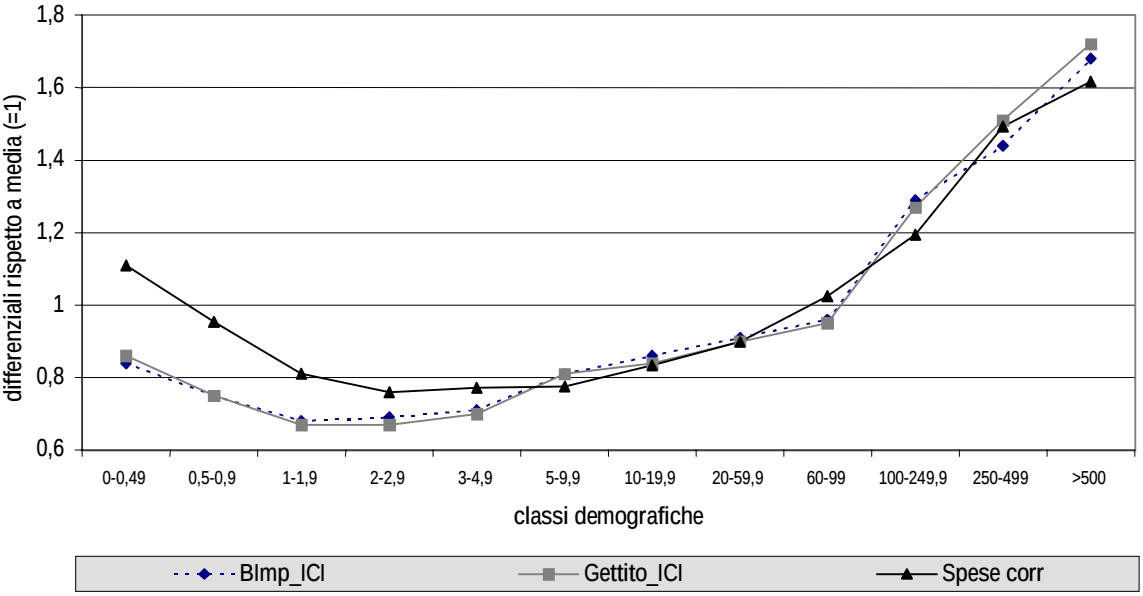
[6] Cfr Ministero dell'interno- Direzione centrale per la finanza locale e per i servizi finanziari *Analisi sui trasferimenti finanziari….*op. cit.

Grafico 14: Comuni (%) di ciascuna classe demografica per classe di aliquote ICI (1996)



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Grafico 15: differenziali valori pro-capite per classe demografica, rispetto alla media nazionale, della base imponibile, del gettito ICI e delle spese correnti (1996)



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

In primo luogo i differenziali dei valori pro-capite rispetto alla media sia della base imponibile che del gettito mostrano, per ciascuna classe demografica, livelli sostanzialmente analoghi. Ciò significa che i Comuni appartenenti alle diverse classi demografiche hanno effettuato uno sforzo fiscale mediamente pari a quello nazionale. Le eccezioni riguardano i piccolissimi Comuni (fino a 499 abitanti) e quelli con una popolazione maggiore di 250 mila abitanti. In questi casi lo sforzo fiscale è stato più intenso. In particolare, per la classe demografica tra 250 e 499 mila abitanti l'aliquota è mediamente superiore del 5% a quella media nazionale. Per contro, l'aliquota risulta più bassa del 3%, rispetto a quella media nazionale, per la classe demografica tra 2 e 2.999 abitanti.

Il Grafico 15 mostra in modo evidente l'esistenza di differenziali di base imponibile e di gettito, per quanto sopra accennato, comunque significativi tra le diverse classi demografiche. In particolare, si può evidenziare che:

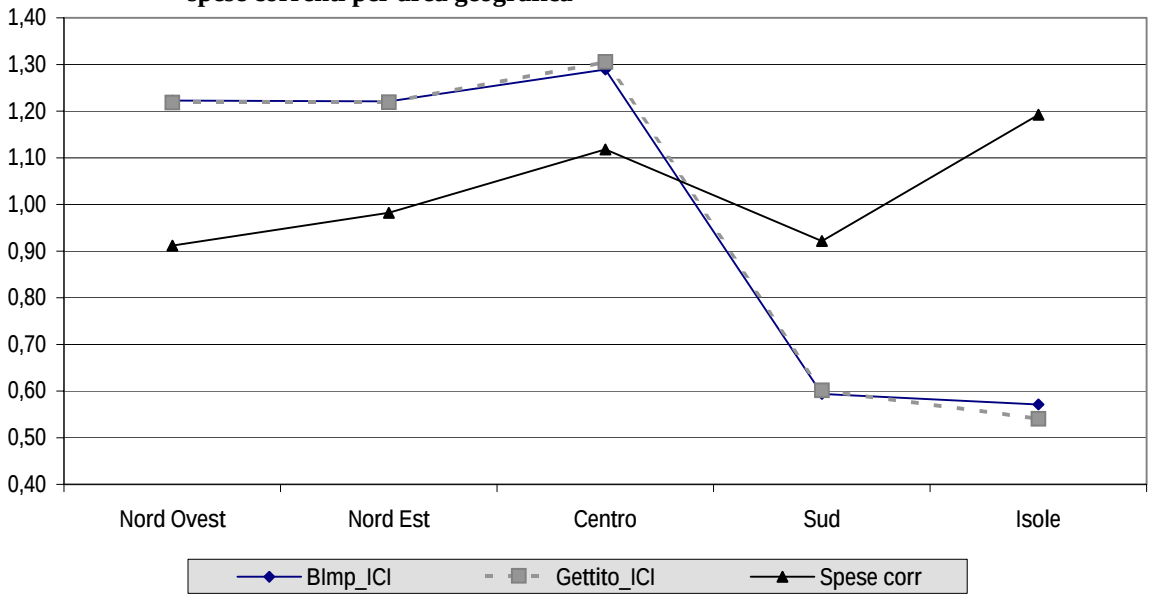
a) i valori pro-capite sono maggiori alla media nazionale per i comuni al di sopra dei 100.000 abitanti, ciò probabilmente è dovuto sia all'esistenza di rendite catastali tendenzialmente più elevate nei grandi centri, sia alla esistenza di uno stock immobiliare di maggior dimensione;
b) con l'eccezione delle prime due classi demografiche (ovvero fino a 2.000 abitanti), i differenziali tendono ad aumentare all'aumentare della classe demografica; per i comuni piccolissimi è probabile che l'effetto di valori pro-capite dell'ICI più vicini alla media nazionale rispetto ai comuni di dimensione immediatamente maggiore, sia dovuto all'effetto dello spopolamento, che comporta l'esistenza di una densità dello stock di immobili ad uso residenziale mediamente più elevata (ovvero di una base imponibile pro-capite tendenzialmente maggiore di quella di comuni di dimensione un poco più grande)
c) confrontando i differenziali concernenti l'ICI con quelli relativi alle spese correnti pro-capite, emerge che per i Comuni con meno di 5.000 abitanti i primi sono nettamente inferiori ai secondi, mentre per i comuni con più di 5.000 abitanti avviene il contrario, ad eccezione di quelli appartenenti alla classe demografica 60.000-99.999 abitanti; ciò comporta, di fatto, un grado di

autonomia tributaria e finanziaria dei comuni con meno di 5.000 abitanti strutturalmente inferiore agli altri o, più esattamente, cresciuto in misura assai minore rispetto agli altri comuni con l'introduzione dell'ICI.

Nel grafico successivo (Grafico 16) sono riportati gli stessi differenziali riferiti anziché alla dimensione dei comuni, alla loro ubicazione geografica.

Emerge nitidamente l'esistenza anche per l'ICI di una differenziazione strutturale tra Centro-Nord e Sud. Nei comuni appartenenti al Nord e al Centro il valore procapite della base imponibile dell'ICI è tendenzialmente più elevato (tra il 20 ed il 30%) rispetto alla media nazionale, mentre al Sud si è al di sotto del 40% dalla media. Al contrario, il divario nelle spese correnti pro-capite è assai meno accentuato. Infatti, anche a trascurare i Comuni di Sicilia e Sardegna, che "beneficiano" dei trasferimenti delle Regioni a statuto speciale, i comuni delle altre regioni meridionali hanno un valore procapite delle spese correnti analogo ai comuni del nord-ovest. Anche in questo caso, l'introduzione dell'ICI non ha comportato una autonomia tributaria strutturalmente analoga tra le due aree del paese.

Grafico 16: differenziali sulla media nazionale della base imponibile e del gettito ICI e delle spese correnti per area geografica



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Il confronto tra i valori procapite del gettito e della base imponibile dell'ICI, mette in evidenza che normalmente l'intensità dello sforzo fiscale è analogo a quello medio, ad eccezione delle Isole che, pur in presenza di una spesa pro-capite più elevata della media, presentano uno sforzo fiscale, in termini di ICI, più contenuto.

3.2 Addizionale IRPEF

I dati relativi all'addizionale IRPEF comunale ufficialmente disponibili (Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle finanze) non sono fra loro coincidenti. Ai nostri fini sono stati assunti i dati del Ministero dell'economia e delle finanze[7] come base per una valutazione generale, mentre al fine di analizzare con qualche dettaglio l'utilizzo dell'addizionale IRPEF da parte dei Comuni ed il suo impatto finanziario, è stato necessario riferirsi ai dati del Ministero dell'Interno[8].

L'addizionale IRPEF, in base ai dati del Ministero dell'economia, ha registrato un gettito pari a 613 milioni di euro, 715 e 1.096, rispettivamente negli anni 2000, 2001 e 2002

Sulla base dei dati registrati dall'addizionale Irpef regionale valutata all'aliquota del 5% è possibile stimare il gettito teorico massimo conseguibile dall'addizionale comunale. Sicché è possibile determinare il grado di autonomia ancora teoricamente utilizzabile (vedi la [1] dell'appendice a fine capitolo). Esso è stimato pari a circa il 60% nel 2002 per il sistema delle autonomie comunali nel suo complesso. In termini assoluti, a valori di gettito 2002, tale 60% equivale a circa 1,6 miliardi di euro. Come è noto, tuttavia, la legge finanziaria per il 2003 ha sospeso le nuove deliberazioni dei Comuni (e delle Regioni) in materia di aliquota

[7] Cfr Bollettino mensile aprile 2003 sulle entrate tributarie (sito www.finanze.it)

[8] Cfr. *Relazione annuale al parlamento sullo stato di attuazione dell'addizionale comunale all'IRPEF* (redatta ai sensi dell'articolo 3, comma 1, decreto legislativo n. 360 del 1998), Roma, ottobre 2002

dell'addizionale IRPEF (che avrebbero avuto effetto sui contribuenti nel 2004-2005).

Utilizzando i dati del Ministero dell'Interno, che esclude dall'analisi i comuni appartenenti alla Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, per i quali la competenza in materia di finanza locale spetta alla Regione, si possono effettuare analisi di maggiore dettaglio.

I Comuni che nel 2001 hanno deliberato l'aliquota sono oltre 4.500, sui 7.468 di riferimento del Ministero dell'Interno; ovvero circa il 61%, che diviene il 63,6% in termini di popolazione residente. Con riferimento all'anno di imposta 2002, sulla base dei dati delle aliquote deliberate pubblicati dal Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia, i comuni con addizionale IRPEF deliberata diventano 5.143, ovvero il 69% circa, sempre con riferimento all'universo dei 7.468 comuni considerati dal Ministero dell'interno.

La tabella successiva mostra la distribuzione del numero di comuni per classe di aliquota nel triennio 1999-2002 (come è noto il gettito dell'addizionale è posticipato di un anno rispetto all'anno del reddito di riferimento su cui si applica l'addizionale che, normalmente, coincide con l'anno di in cui il Comune ha deliberato l'addizionale[9]).

Si consideri che l'aliquota massima è conseguibile solo al terzo anno, in quanto annualmente può essere deliberata una variazione non superiore allo 0,2%, fino al conseguimento dell'aliquota massima dello 0,5%.

Sui 2.419 comuni che nel 1999 hanno deliberato l'aliquota e che potenzialmente nel 2001 potevano collocarsi nella classe di aliquota 0,41%-0,5%, solo il 37% si sono collocati ai livelli attorno al massimo. Nel 2002 i Comuni in questione sono passati al 67% (1.619 in assoluto).

[9] In altri termini, nel 1999 alcuni Comuni hanno deliberato per la prima volta l'aliquota dell'addizionale; il gettito tuttavia è stato realizzato nell'anno 2000 in quanto sulla base del reddito imponibile riferito al 1999 e all'aliquota deliberata dal comune nel 1999, i sostituti di imposta a decorrere dal 1° gennaio 2000 hanno iniziato a prelevare dalle buste-paga l'addizionale, nonché i lavoratori autonomi a versare a saldo nel 2000 quanto da loro dovuto con riferimento, anche qui ovviamente, al reddito prodotto nell'anno 1999.

Tabella 3 n. Comuni che hanno deliberato l'addizionale IRPEF

Classi di aliquote	1999	2000	2001	2002
	n. comuni	n. comuni	n. comuni	n. comuni
<=0,1%	277	116	106	63
0,11%-0,2%	2.142	2.427	1.830	1.709
0,21%-0,3%	0	307	305	365
0,31%-0,4%	0	1.161	1.428	1.387
0,41%-0,5%	0	0	900	1.619
Totale	2.419	4.011	4.569	5.143

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze per il 2002

Il Grafico 17 evidenzia il livello dell'aliquota media dell'addizionale Irpef per classe demografica, nonché, sempre per classe demografica, mette a confronto la base imponibile pro-capite dell'addizionale Irpef con le spese correnti pro-capite.

Il livello dell'aliquota media nazionale è pari, nel 2001, allo 0,31%. La dimensione dei comuni, almeno fino alla soglia dei 250.000 abitanti, non evidenzia grandi differenze di comportamento: l'aliquota media varia per quasi tutte le classi demografiche tra lo 0,32% e lo 0,33%, con i comuni fino a 900 abitanti che registrano un valore inferiore pari a quello medio nazionale e i comuni tra 100 e 250 mila abitanti con una aliquota media inferiore allo 0,30%.

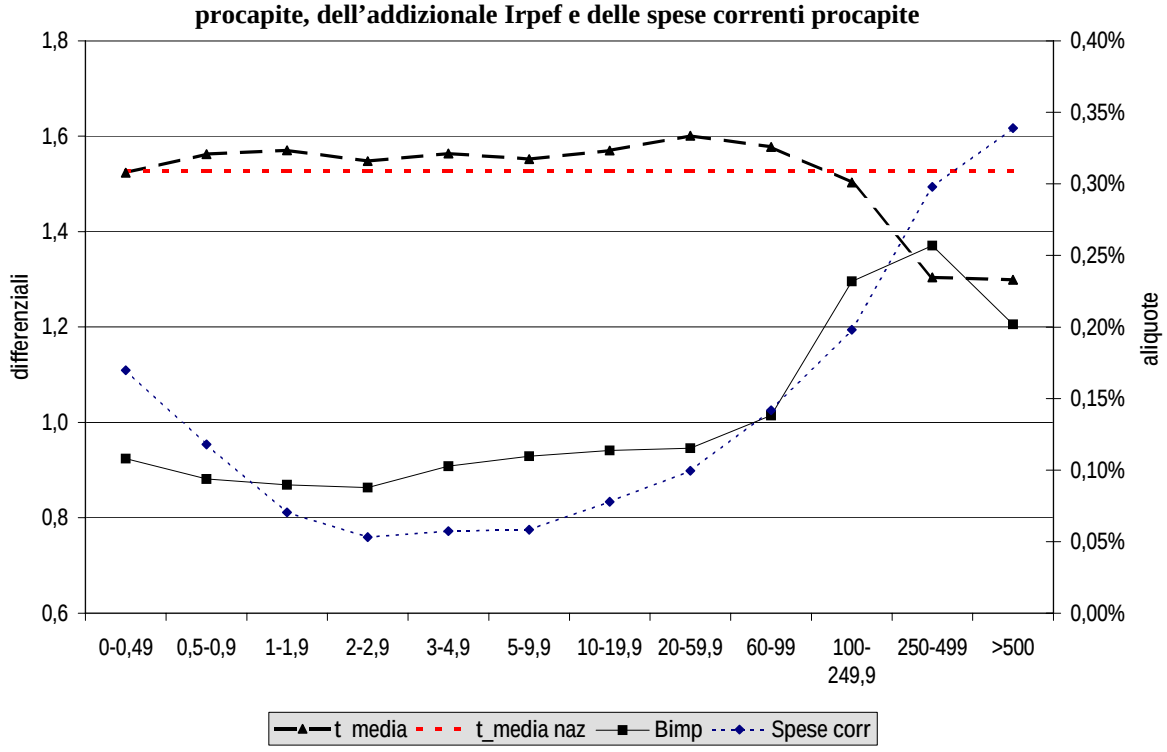
Gli otto Comuni (su tredici) con oltre 250.000 abitanti che nel 2001 hanno deliberato l'aliquota, registrano invece un'aliquota media nettamente inferiore e pari allo 0,23%.

Il confronto tra i differenziali rispetto alla media nazionale della base imponibile e della spesa corrente, in termini di valori pro-capite, va assunta con molta prudenza in quanto i dati si riferiscono ad aggregati diversi: la base imponibile dell'addizionale Irpef è riferita, per ciascuna classe demografica, ai soli comuni che hanno deliberato l'aliquota del tributo, mentre le spese correnti sono riferite all'universo dei comuni di ciascuna classe demografica. E' evidente che al crescere della classe demografica, diminuisce la numerosità dei comuni, ma ciò, con riferimento alla base imponibile, può far emergere talune singolarità nel caso

in cui non tutti i comuni abbiano deliberato l'aliquota. E' il caso, in particolare della classe demografica in cui ricadono i comuni con più di 500 mila abitanti.

E' invece utile soffermarsi, ribadendo la dovuta cautela, sul fatto che il differenziale rispetto alla media della base imponibile dell'addizionale Irpef è significativamente più contenuto rispetto alla spesa corrente per i Comuni di minore dimensione. In altre parole ciò significa che, in questo caso differentemente dall'ICI, l'addizionale IRPEF ha determinato per i comuni compresi tra i 1.000 e 60.000 abitanti un grado di autonomia tributaria e finanziaria strutturalmente più elevato rispetto agli altri Comuni di maggiore dimensione.

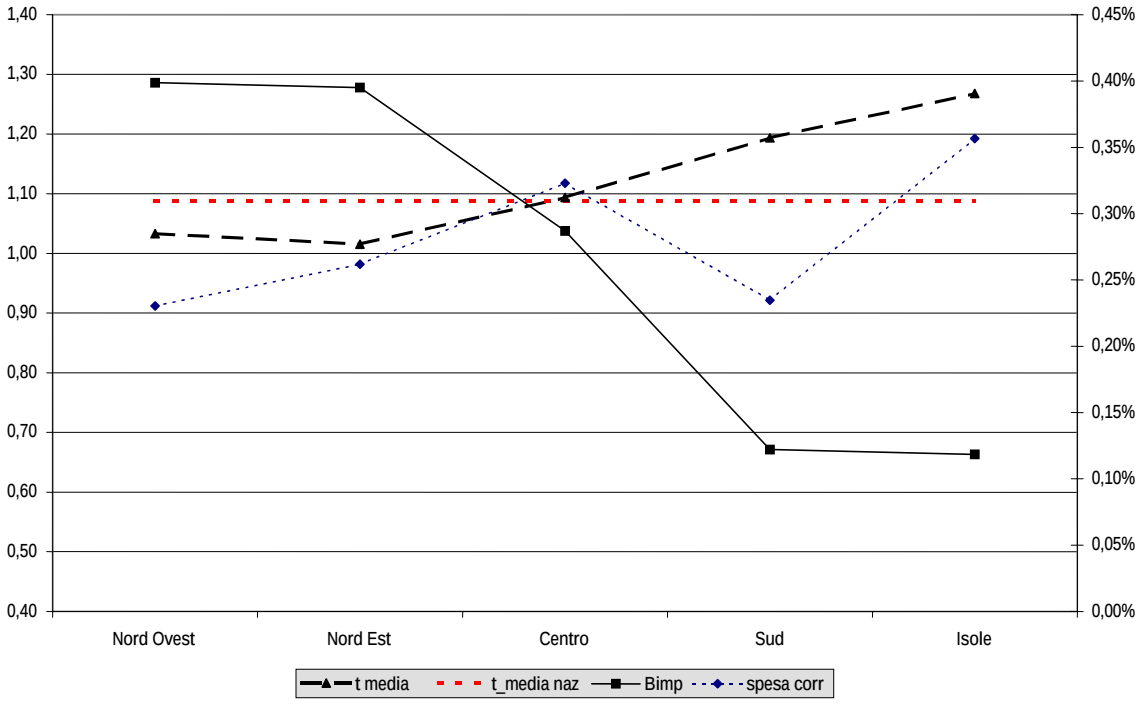
Grafico 17: Livello dell'aliquota media dell'addizionale Irpef e differenziali, per classe demografica e rispetto alla media nazionale, della base imponibile (Bimp) procapite, dell'addizionale Irpef e delle spese correnti procapite



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda i differenziali per area geografica (Grafico 18), invece, si verifica nuovamente, come per l'ICI, un divario significativo tra Centro-Nord e Sud.

Grafico 18: differenziali sulla media nazionale della base imponibile e del gettito addIRPEF e delle spese correnti per area geografica



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Nel caso dell'addizionale Irpef, peraltro, l'aliquota media dell'addizionale tende ad essere attualmente più elevata al Sud e sulle Isole rispetto al Centro-Nord. D'altra parte, a parità di valore assoluto della spesa pro-capite, chi "detiene" una base imponibile pro-capite più elevata può conseguire lo stesso gettito pro-capite con un livello di aliquota inferiore.

Emerge con chiarezza inequivocabile che i comuni hanno dunque fatto un uso significativo dell'addizionale, assumendosi l'onere politico della responsabilità di bilancio.

Un punto da discutere, infatti, è rappresentato dall'esistenza, da parte del contribuente, della capacità o meno di percepire con esattezza *chi* sta aumentando o riducendo le imposte. Per le modalità con cui sono generalmente redatte le buste paga del lavoratore dipendente, per il tipo di versamento e di dichiarazione fiscale che occorre svolgere, sembra piuttosto evidente che il contribuente italiano è in grado di apprezzare distintamente quale soggetto impositore (Stato, Regione o Comune) stia esercitando una variazione nel prelievo. Se così è, il giudizio della

collettività sull'operato dei sindaci terrà sicuramente conto delle politiche locali inerenti il prelievo dell'IRPEF. Obiettivamente il cittadino-contribuente è in grado di percepire i risultati della politica fiscale locale assai meglio di quelli derivanti dalle scelte del governo centrale, in quanto può immediatamente verificare la traduzione di eventuali variazioni della pressione tributaria in miglioramenti o meno della qualità e del livello dei servizi erogati[10]. E' evidente, peraltro, che qualora il Governo centrale decidesse una riduzione generalizzata del prelievo IRPEF, si potrebbe manifestare l'obiettiva convenienza, da parte degli enti territoriali, ad esercitare un comportamento opportunistico mediante un contestuale aumento del prelievo dipendente dalle loro scelte. In effetti, rimarrebbe sostanzialmente invariato il carico tributario complessivo e quindi, in qualche misura, si ridurrebbe il costo politico dell'incremento del prelievo tributario deciso localmente. Ciò comporterebbe, però, l'annullamento parziale o totale degli effetti che il Governo centrale intendeva conseguire. Queste considerazioni portano a giustificare, per il tempo strettamente necessario all'esaurimento degli effetti di impatto delle manovre del Governo centrale, la sterilizzazione della facoltà di variare l'aliquota dell'addizionale da parte degli enti territoriali. Il limite dell'annualità è dovuto al fatto che rappresenta il tempo necessario affinché i contribuenti percepiscano con chiarezza i benefici della riduzione del prelievo. Una volta acquisita, la permanenza di questa inibizione non è più giustificabile[11],

[10] Ciò è vero anche per le grandi metropoli, sebbene in misura meno immediata rispetto ai piccoli centri.

[11] Si possono svolgere tre ulteriori considerazioni. *In primo luogo*, seppure teoricamente ipotizzabile appare assolutamente improbabile il determinarsi di una situazione opposta: per crearsi si deve determinare la situazione per la quale *tutti (o quasi*) i Comuni deliberino contestualmente una riduzione delle loro aliquote fiscali e quindi lo Stato può ritenere di "sfruttare" tale situazione per ottenere maggiori introiti lasciando la pressione tributaria complessiva invariata. E' evidente la scarsa probabilità, per un simile scenario, di divenire realtà. *In secondo luogo*, vi potrebbe essere una giustificazione alla sterilizzazione della facoltà di variare le aliquote in relazioni a politiche fiscali anti-congiunturali (per esempio riduzione della pressione fiscale al fine di sostenere il reddito dei contribuenti e con esso i loro consumi). In tale quadro, ha senso inibire l'aumento della pressione fiscale locale ma ciò, per sua natura, non può che essere un provvedimento assolutamente transitorio. *In terzo luogo*, va accennato al fatto che il meccanismo del pagamento a saldo dell'addizionale rispetto all'anno di maturazione dei redditi, implica che tra la deliberazione ed il pagamento effettivo potrebbero intervenire fino a due anni (si delibera nel 1999, per l'anno d'imposta 2000 e si riscuote a saldo nel 2001). Il condizionale dipende dal fatto che di fatto i termini per l'approvazione dei bilanci comunali

anzi è ovviamente controproducente dal punto di vista della tutela dell'autonomia e della connessa responsabilità di bilancio degli enti territoriali.

Entro questo quadro si possono svolgere le seguenti considerazioni:

1) non ha senso sterilizzare ulteriormente la possibilità di effettuare modifiche alle aliquote delle addizionali;
2) non desta particolare impressione la *velocità* temporale con cui i Comuni *consumano* i margini di autonomia impositiva: in effetti i margini di autonomia residua sono ancora elevati (si è detto del 60% circa) e il numero di Comuni che hanno conseguito l'aliquota massima in quattro anni è pari a 1.619 (il 21% circa dei 7.468 monitorati dal Ministero dell'Interno); con tali ritmi, teoricamente, solo tra 16 anni potrebbe accadere che tutti i comuni esauriscano i margini discrezionali attualmente vigenti;
3) l'addizionale IRPEF consente di avere un tributo proprio, alternativo all'ICI, su cui poter costruire politiche fiscali locali che rafforzano le condizioni di autonomia degli enti.

3.3 Addizionale all'imposta sul consumo di energia elettrica

L'addizionale all'imposta sul consumo di energia elettrica, istituita nel 1981, resa stabile nel 1986, è stata profondamente razionalizzata con la legge 133 del 1999. Fino ad allora, infatti, questa addizionale all'imposta di consumo era appannaggio dello Stato, delle Province e dei Comuni. A decorrere dal 2000, è stata abolita

---

sono posticipati all'anno stesso dell'esercizio (si approva il bilancio di previsione del 2000 non a dicembre 1999, ma a marzo 2000 e si deliberano le aliquote delle imposte per il medesimo anno). In ogni caso, almeno in via teorica, nel 2003, anno in cui i lavoratori dipendenti *incassano* gli effetti della riforma IRPEF varata con l'ultima finanziaria, alcuni di loro potrebbero subire l'aggravio delle eventuali aliquote comunali deliberate nel 2001; d'altra parte (come testimoniano i dati) nel 2002 *hanno deliberato l'aliquota* almeno 570 nuovi comuni e molti altri hanno deliberato variazioni in aumento. In alcuni casi (laddove si è deliberato nel 2002 per l'anno di imposta 2003), gli effetti sulle tasche del contribuente si potrebbero avere addirittura nel 2004. Insomma, la sterilizzazione della facoltà di variare l'aliquota dell'addizionale potrebbe rilevarsi agli effetti pratici anche *inutile* rispetto allo scopo di trasparenza e chiarezza che giustifica tale scelta.

l'addizionale erariale, è stata attribuita l'addizionale sul consumo nelle abitazioni ai Comuni e quella nei luoghi diversi dalle abitazioni alle Province, sono state rimodulate le aliquote in modo da lasciare invariato il carico fiscale per il contribuente, è stata concessa alle sole Province la facoltà di poter variare l'aliquota entro una forcella prestabilita.

Il quadro delle aliquote risultante a decorrere dal 1° gennaio 2000 è riportato nella Tabella 4. Occorre precisare che su questa addizionale il Comune non ha alcuna autonomia tributaria, in quanto l'aliquota è fissata univocamente dallo Stato e non può essere modificata.

Tabella 4: aliquote dell'addizionale all'imposta di consumo sull'energia elettrica

IMPIEGHI	Legislazione antecedente				Legge 133 del 1999			
	Addizionali *(lire per Kwh)*			Totale	Addizionali *(lire per Kwh)*			Totale
	Comuni	Province	Stato		Comuni	Province	Stato	
Abitazioni								
Abitazione residenza anagrafica	28		8	36	36			36
Seconda casa	28		11,5	39,5	39,5			39,5
Luoghi diversi da abitazioni: classe di consumo e di potenza								
<200 mila Kwh e potenza < 30 Kw	6,5	11,5	7	25		18	7	25
>200 mila Kwh e potenza < 30 Kw			7	7			7	7
<200 mila Kwh e potenza < 3.000 Kw	6,5	11,5	10,5	28,5		18	10,5	28,5
>200 mila Kwh e potenza < 3.000 Kw			10,5	10,5			10,5	10,5
<200 mila Kwh e potenza > 3.000 Kw	6,5	11,5	4	22		18	4	22
>200 mila Kwh e potenza > 3.000 Kw			4	4			4	4

Al riguardo, una prima significativa variazione dell'aliquota è intervenuta, nel periodo considerato, a metà del 1991, allorché l'aliquota fu portata da 18 a 28 lire per Kwh sulle utenze delle famiglie. Pertanto assumendo a riferimento il gettito del 1992 (anno in cui si è completato l'effetto dell'aumento anzidetto) e confrontandolo con il gettito del 1999 (ultimo anno prima della radicale modifica legislativa intervenuta) si osserva, in termini nominali, un incremento complessivo del 11,3%, che si converte in un decremento del 12,4% qualora si deflazionino i valori nominali. D'altra parte, la dinamica di questo gettito tributario è assicurata soltanto dall'incremento dei consumi di energia elettrica, che risultano ormai relativamente stabili nel tempo. In condizioni di bassa inflazione la crescita dei

consumi consente di ovviare alla perdita in termini di potere d'acquisto che subisce l'ammontare del gettito. Ciò non accade nei periodi di più alta inflazione. Si consideri, al riguardo, che il tasso medio annuo di crescita degli impieghi (consumi) di energia elettrica per usi civili è stato pari al 2,2% nel periodo 1995-2002.

Nel triennio 2000 – 2002 il gettito aumenta dell'11% in seguito all'intervento di razionalizzazione descritto nella Tabella 4. In sostanza, la perdita dell'imposizione sui luoghi diversi dalle abitazioni è più che compensata dall'assorbimento nell'aliquota comunale di quella dell'addizionale erariale sui consumi di energia elettrica effettuati nelle abitazioni. Questo maggiore gettito non ha significato maggiori entrate per i comuni in quanto è stato operato un simmetrico taglio nei trasferimenti delle risorse.

Nel 2002 l'ammontare del gettito è pari a 694 milioni di euro .

Non si hanno disponibili dati disaggregati per categorie di comuni (per fascia demografica e/o territoriale). E' ipotizzabile comunque una distribuzione per area geografica, tenendo conto che la base imponibile è costituita dai consumi domestici, sicuramente più equilibrata di quella osservata per l'ICI e per l'addizionale IRPEF

3.4 Contributo concessione edilizia, Pubblicità e affissioni, Iciap e altro

Nel Grafico 19 si possono osservare gli andamenti riscontrati dalle rimanenti entrate aventi natura tributaria considerate, in base ai criteri del SEC 95, dall'ISTAT.

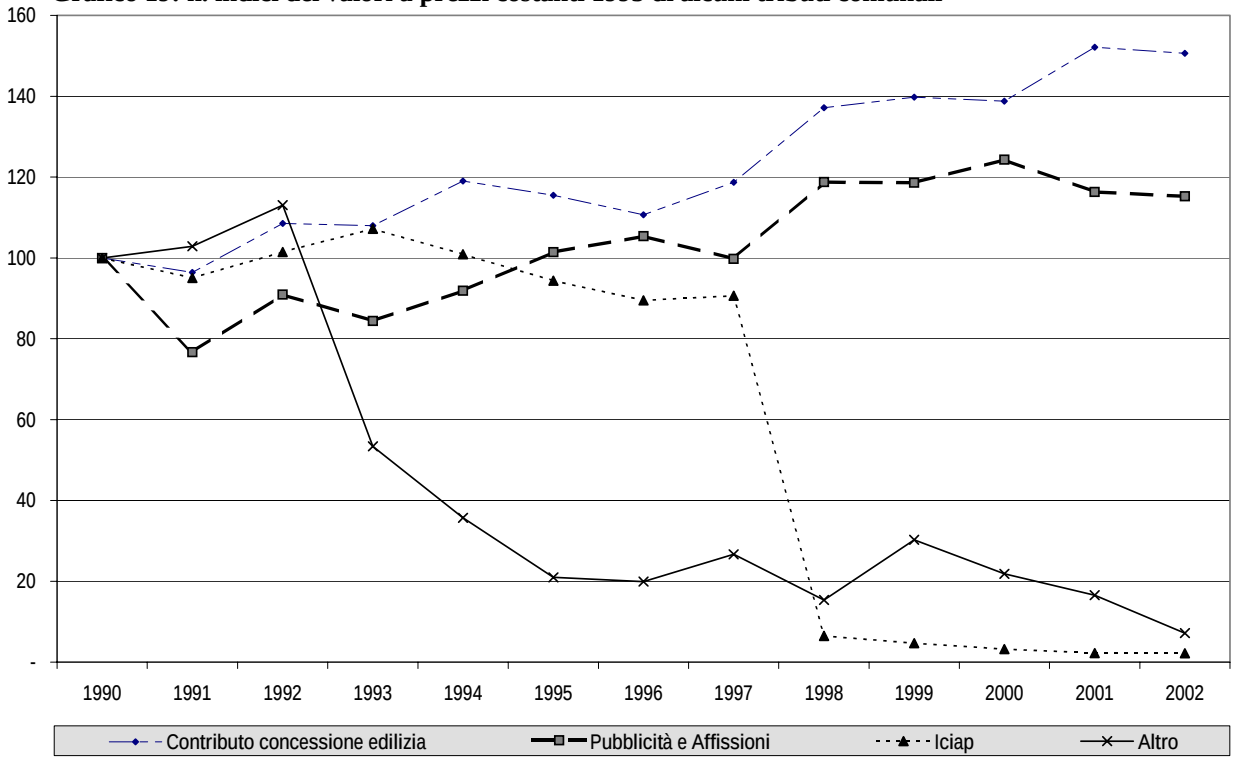
Assumendo pari a 100 l'anno 1990 ed utilizzando il deflatore del Pil per esprimere in termini reali i valori dei gettiti tributari, si può osservare che:

a) il contributo per la concessione edilizia ha avuto un andamento segnato sia da cicli sensibili all'andamento dell'attività costruttiva, oltre che dalle modifiche normative; nel complesso, comunque, vi è stato un incremento in termini reali discreto, pari ad un tasso di crescita medio annuo del 3,47%;

b) i tributi su pubblicità e affissioni hanno registrato un andamento in termini reali negativo nel periodo 1990-1994; dal 1995 ritornano sui livelli del ’90 e dal 1998 al 2002 si assiste ad un ciclo di crescita positivo ma a fasi alterne.;

c) l’Iciap è stata abolita a decorrere dal 1998; l’andamento dei primi anni ’90 mostra con evidenza la scarsa elasticità della base imponibile ai prezzi e ai redditi, tanto che il gettito in termini reali nel 1997 era inferiore di circa 10 punti percentuali a quello del 1990: questa imposta, oltre ai forti elementi di iniquità e inefficienza allocativa che produceva, non garantiva neanche una crescita del gettito al riparo delle dinamiche inflazionistiche;

Grafico 19: n. indici dei valori a prezzi costanti 1995 di alcuni tributi comunali



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell’Interno

d) per quanto riguarda la voce residuale “Altro”, essa assume un certa consistenza nei primissimi anni ’90 in quanto è conteggiata anche l’INVIM, imposta comunale abolita e assorbita dall’ICI introdotta nel 1993; nel grafico la voce altro è riportata soltanto per completezza.

3.5 I tributi delle Province

Le entrate tributarie delle Province assume un certo peso solo a partire dal 1999, quando viene introdotta l'Imposta provinciale di trascrizione ed è devoluta l'imposta erariale sulle RCAuto.

Nei primi anni '90 le province introitavano sostanzialmente solo l'addizionale sul consumo dell'energia elettrica (senza alcun potere discrezionale sull'entità del prelievo) acquisendo circa 285 milioni di euro. Nel 1993 si aggiunge l'APIET (l'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione) che, nel 1999, viene assorbita dall'IPT (nel senso che l'IPT unifica, in capo alla provincia l'imposta erariale e l'addizionale provinciale).

Con la riforma del 1999 le entrate, che avevano raggiunto gli 810 milioni di euro nel 1998, balzano a 2.415 milioni di euro. E' interessante osservare la dinamica dell'ultimo quadriennio dell'IPT e della devoluzione dell'imposta sulle RCauto.

Il gettito dell'IPT mostra un andamento, in termini reali, piuttosto contenuto pari all'1,06% circa in media annua. Al contrario il gettito dell'imposta RCAuto ha avuto un incremento di oltre il 16%. Ciò ovviamente dipende da un lato dall'andamento del mercato automobilistico e, dall'altro, dalle politiche di prezzi praticate dalle compagnie assicurative, che, come, noto, negli ultimi anni sono state di forte aumento.

Tabella 5: IPT e Imposta RCAuto (milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002
IPT				
prezzi costanti '95	862,5	899,9	896,2	890,4
var%		*4,3%*	*-0,4%*	*-0,6%*
RCauto				
prezzi costanti '95	962,1	1.193,4	1.286,2	1.529,9
var%		*24,0%*	*7,8%*	*18,9%*

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Le due imposte, che nel 2002 si può stimare rappresentino circa il 42% delle entrate correnti delle province, hanno realizzato una crescita in termini reali di circa il 9,9%. La riforma della fine degli anni ’90, ha sicuramente garantito alle province una crescita delle risorse di gran lunga superiore a quella garantita dal precedente sistema incentrato sui trasferimenti erariali.

APPENDICE AL CAPITOLO 3: NOTA METODOLOGICA PER LE STIME SULL'ICI

L'aliquota implicita effettiva si discosta da quella nominale, in caso di imposizione proporzionale, per l'esistenza di detrazioni di imposta e/o deduzioni dall'imponibile o per l'esistenza di una pluralità di aliquote differenziate rispetto a quella ordinaria. Il gettito effettivo di una imposta, normalmente, è conosciuto ed è ovviamente il risultato dell'applicazione delle aliquote nominali alla base imponibile, corretta per le deduzioni, e dell'applicazione delle eventuali detrazioni di imposta.

Se la base imponibile (al lordo delle deduzioni) è conosciuta, il rapporto tra il gettito effettivo e tale base imponibile consente di ottenere *l'aliquota implicita*. Questa è particolarmente importante ed utile per effettuare confronti, interspaziali o intertemporali, che consentano di conoscere e misurare le diverse politiche fiscali dei soggetti impositori, soprattutto nei casi in cui deduzioni, detrazioni e differenziazioni di aliquote possono essere deliberate discrezionalmente da una pluralità di soggetti.

In caso di fenomeni di evasione particolarmente estesi e non uniformi (per ciò che qui interessa, si deve intendere *territorialmente* non uniformi), sarebbe opportuno stimare l'aliquota implicita anche in relazione alla base imponibile *potenziale*, considerando cioè la base imponibile al lordo della componente evasa, ovviamente se di questa si è in grado di produrre una stima attendibile.

I dati relativi all'ICI disponibili a livello nazionale non sono affatto sufficienti per poter calcolare l'aliquota implicita in modo corretto. Poste queste difficoltà, si è cercato di svolgere delle stime che abbiano almeno un fondamento logico e che comunque vanno utilizzate con grande cautela ai fini della formulazione di giudizi interpretativi.

In primo luogo, si è presa a riferimento la stima della base imponibile effettuata per gli anni 1994-1996 dal Ministero dell'Interno[12]. Essa è fondata su una procedura di valutazione estremamente semplificata, i cui risultati vanno assunti con qualche prudenza. In effetti, sulla base del gettito accertato di ciascun Comune e dell'aliquota media deliberata– ponderando per il numero di abitazioni principali nel caso di aliquote differenziate tra abitazioni principali ed altre abitazioni - il Ministero dell'Interno ha stimato la base imponibile per ciascun ente. Per il metodo attuato, si tratta di una base imponibile *al netto degli effetti delle detrazioni di imposta*. In tal caso, ovviamente, il rapporto tra il gettito e questa base imponibile può consentire di valutare solo *l'aliquota nominale media*. Quest'ultima coincide con l'aliquota implicita media se e solo se le detrazioni sono nulle. In ogni modo, poiché il gettito stimato dall'ISTAT in termini di SEC 95, non è identico a quello stimato dal Ministero dell'interno, si è riproporzionata la base imponibile degli anni '94-'96 stimata dal Ministero, con il coefficiente ottenuto dal rapporto tra gettito di fonte ISTAT e gettito Ministero.

Per gli anni successivi al 1996, si è invece operato ipotizzando un tasso di crescita costante della base imponibile equivalente alla *metà* del tasso medio annuo di crescita del Pil reale nel periodo 1997-2002 pari all'0,88% (seppure i valori catastali, che costituiscono la base imponibile sono invariati, un fattore di incremento è infatti dato dai nuovi accatastamenti, vuoi per nuove costruzioni o per recupero evasione, che dalle eventuali residue applicazioni delle nuove rendite catastali a seguito dei processi revisionali dei primi anni '90). Si è inoltre tenuto conto dell'incremento del 5% delle rendite catastali disposto nella finanziaria per il 1997. In questo modo, date le relazioni sussistenti tra base imponibile, aliquota nominale, detrazioni e gettito, ipotizzando che i tassi di crescita della base imponibile al lordo e al netto dell'effetto delle detrazioni siano identici, avremo che l'aliquota *calcolata come rapporto tra il gettito e la base imponibile stimata*, rifletterà la combinazione di aliquote nominali e di variazioni di detrazioni di imposta, compatibile con il tasso di incremento della base imponibile netta (e lorda).

[12] Cfr Ministero dell'interno- Direzione centrale per la finanza locale e per i servizi finanziari *Analisi sui trasferimenti finanziari….*op. cit., capitolo sesto, pagg. 555-621

Date queste ipotesi, rapportando il gettito effettivo (fonte ISTAT) e la base imponibile così determinata, si è ottenuta questa stima dell'aliquota media. Il risultato è riportato nella seguente tabella:

Tabella 6: stime ICI

	Dati Ministero dell'Interno				Ns stime	Dati ISTAT	Nostre stime			
Anno	Gettito (lire)	B. imp. (lire)	Gettito [A] (euro)	B. imp [B] (euro)	aliquota media implicita [A]/[B]	Gettito (euro)	Riproporzionamento B. imp. (euro)	Hp crescita	B. imp (euro)	aliquota media
1994	13.657	2.685.822	7.055	1.387.112	5,08	7.272	1.430.057			5,08
1995	14.130	2.744.251	7.298	1.417.287	5,15	7.450	1.446.853			5,15
1996	15.000	2.852.538	7.747	1.473.213	5,26	7.945	1.510.844			5,26
1997						8.618		1,0588	1.599.608	5,39
1998						8.800		1,0088	1.613.607	5,45
1999						9.159		1,0088	1.627.728	5,63
2000						9.354		1,0088	1.641.973	5,70
2001						9.697		1,0088	1.656.342	5,85
2002						10.215		1,0088	1.670.838	6,11

Per quanto concerne la stima della quota di gettito potenziale residuo si deve considerare che il rapporto considerato nel testo, è esprimibile come:

$$\left(\frac{G^{\max} - G}{G^{\max} - G_{\min}}\right) \qquad [1]$$

dove G indica il gettito e gli indici indicano se è il gettito all'aliquota massima e con la sola detrazione obbligatoria (max), ovvero all'aliquota minima (min), ovvero il gettito effettivo.

La formula è rappresentabile anche in termini di differenze tra aliquote nominali massime, minime ed effettive. In presenza di detrazione va aggiunta "l'aliquota delle detrazioni" (data dal rapporto tra l'ammontare delle detrazioni e la base imponibile), sicché avremo

$$\left(\frac{t^{\max} - t + \det}{t^{\max} - t_{\min}}\right) \qquad [2]$$

dove *t* rappresenta l'aliquota nominale (effettiva, massima o minima) e *det* l'ammontare delle detrazioni concesse, al netto di quelle obbligatorie, rispetto alla base imponibile complessiva.

In altri termini *t* e *det* rappresentano le politiche discrezionali del Comune e l'uso di una variabile ha effetti opposti all'altra sul grado di autonomia residuo. In effetti, un aumento di t, come si può facilmente osservare dalla [2], deprime il grado di autonomia residuo, mentre un aumento di *det* lo incrementa. Per essere più espliciti, un aumento delle detrazioni, *dal semplice punto di vista aritmetico*, aumenta la *riserva di gettito potenziale ottenibile riducendo o annullando le detrazioni medesime*.

Come si è già accennato i dati disponibili non consentono di calcolare la variabile *det* richiesta dalla [2]. La conseguenza è che l'indicatore può risultare sottostimato. In effetti, poiché tale indicatore esprime il grado di autonomia impositiva rimasta, ovvero quanto gettito è possibile ancora ottenere con politiche discrezionali di aumento della pressione tributaria, eventuali politiche di aumento delle detrazioni (in misura maggiore di quelle obbligatorie) accrescono, dal punto di vista semplicemente aritmetico, l'autonomia impositiva residua, in quanto costituiscono una riserva di gettito come si è sopra accennato. In tal senso, il risultato che si ottiene con la [2], riportato nella tabella successiva, rappresenta, dal punto di vista teorico e con i limiti dei dati disponibili, un indicatore al più sottostimato della quota di gettito potenziale residuo.

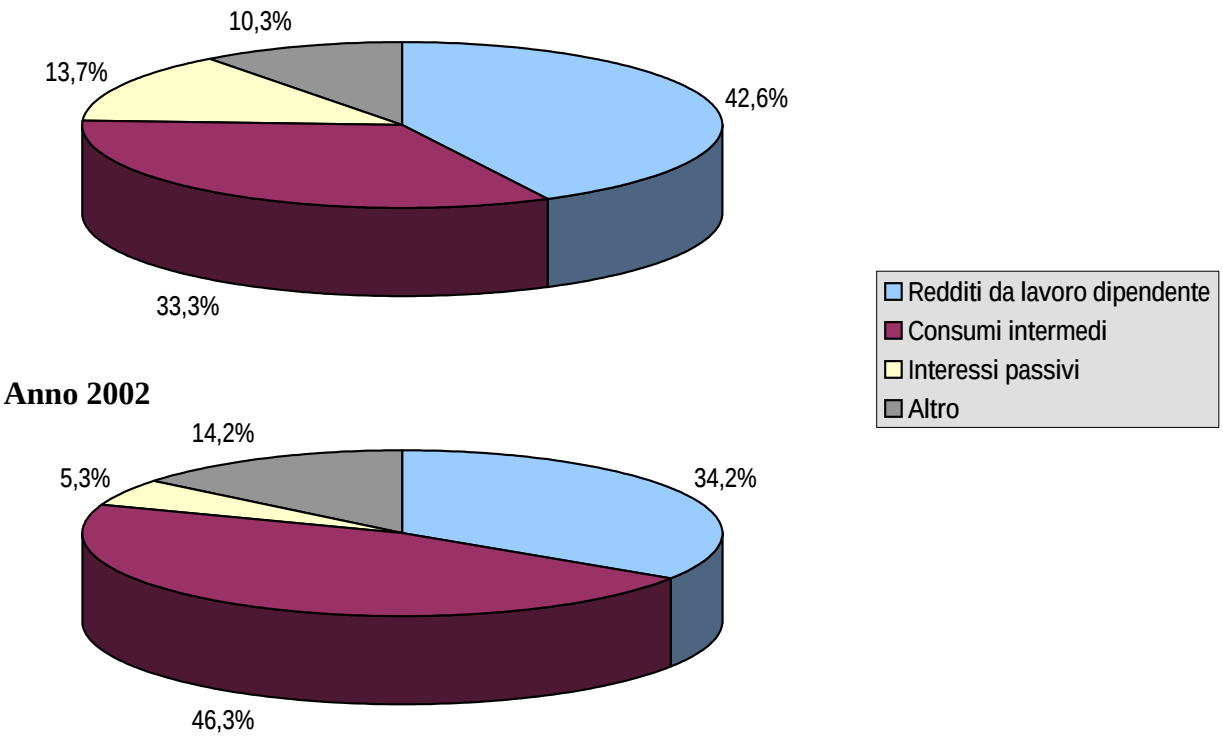
Tabella 7: stima aliquota media dell'ICI

Anno	aliquota massima	aliquota minima	aliquota media	quota gettito potenziale residuo
1994	0,700%	0,400%	0,508%	63,8%
1995	0,700%	0,400%	0,515%	61,7%
1996	0,700%	0,400%	0,526%	58,1%
1997	0,700%	0,400%	0,539%	53,8%
1998	0,700%	0,400%	0,545%	51,5%
1999	0,700%	0,400%	0,563%	45,8%
2000	0,700%	0,400%	0,570%	43,4%
2001	0,700%	0,400%	0,585%	38,2%
2002	0,700%	0,400%	0,611%	29,5%

4 Le spese correnti

Le spese correnti degli enti locali hanno subito una profonda modifica dal lato della loro composizione funzionale nel corso degli anni '90. Infatti, gli impegni di spesa per *acquisti di beni e servizi* nel 1990 rappresentavano il 33% delle spese correnti a fronte del 46,3% del 2002, mentre si è ridotto il peso dei *redditi da lavoro dipendente* che dal 43% circa nel 1990 si riduce al 34% circa nel 2001; infine, è significativamente diminuita la quota relativa agli *interessi passivi* (dal 13,7% al 5,3%).

Grafico 20: composizione % delle spese correnti degli enti locali - anni 1990 e 2002

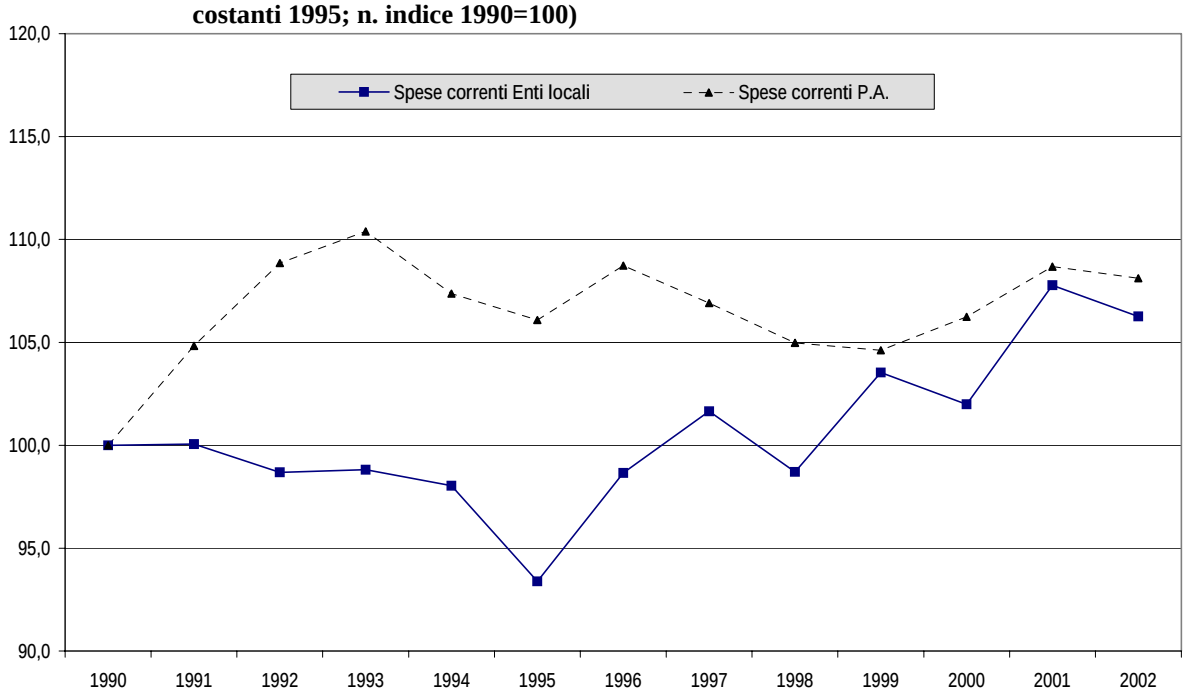


Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

L'andamento delle spese correnti, come già messo in evidenza, presenta due fasi nettamente distinte nella prima e nella seconda metà degli anni '90. La prima fase

(1990-95) è caratterizzata da una sensibile contrazione delle spese correnti in termini reali. In questi anni, invece, la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche tende ad aumentare in termini reali fino al 1993 per poi subire, anch'essa, un ridimensionamento, pur attestandosi comunque su valori largamente superiori a quelli di inizio periodo. Dal 1995, invece, le spese correnti degli enti locali invertono la tendenza ed iniziano a recuperare e a superare i livelli iniziali, registrando a fine 2002 un incremento del 6% circa rispetto ai valori del 1990 espressi in termini reali. Le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, invece, mostrano un andamento ciclico nella seconda fase (aumento tra il 1995 ed il 1996, poi riduzione e stasi fino al 1999 ed infine ripresa a tassi di crescita positivi a partire dal 2000).

Grafico 21: Spese correnti degli Enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)



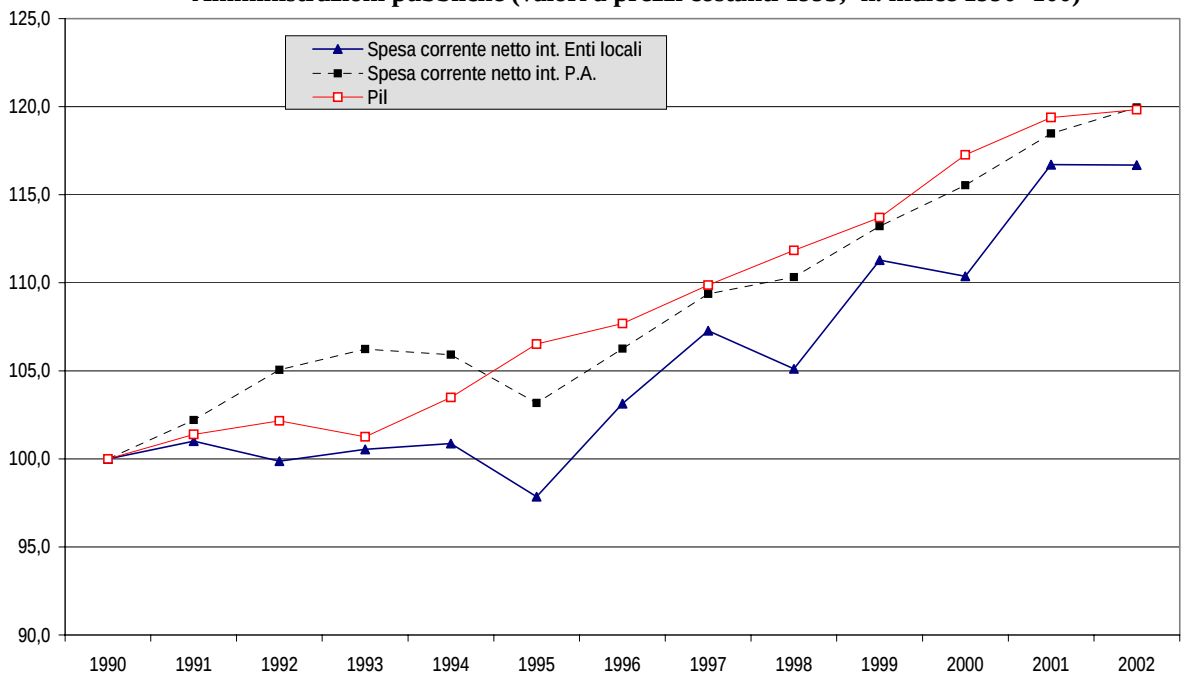
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Questi diversi andamenti, in particolare nella seconda fase ovvero a partire dal 1996, sono da attribuire essenzialmente alla dinamica degli interessi passivi, come emerge con evidenza nel successivo Grafico 22. Infatti, la spesa corrente *al netto degli interessi passivi*, mostra un ciclo di espansione e contrazione per il

complesso delle Amministrazioni pubbliche fino al 1995, mentre gli enti locali mostrano una sostanziale stazionarietà (si intende sempre dei valori in termini reali), mentre dal 1996 in poi entrambi gli aggregati si muovono su un sentiero di crescita e gli enti locali a tassi superiori (+2,55% medio annuo nel periodo 1995-2001, contro il 2,18% delle Amministrazioni pubbliche), tanto da recuperare il *gap* del primo quinquennio.

Ciò implica, ovviamente, una dinamica decrescente della componente degli interessi passivi, che ha dunque liberato risorse, soprattutto dopo il 1995, per garantire tassi di crescita reali positivi.

Grafico 22: Pil e spese correnti al netto degli interessi passivi degli Enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)



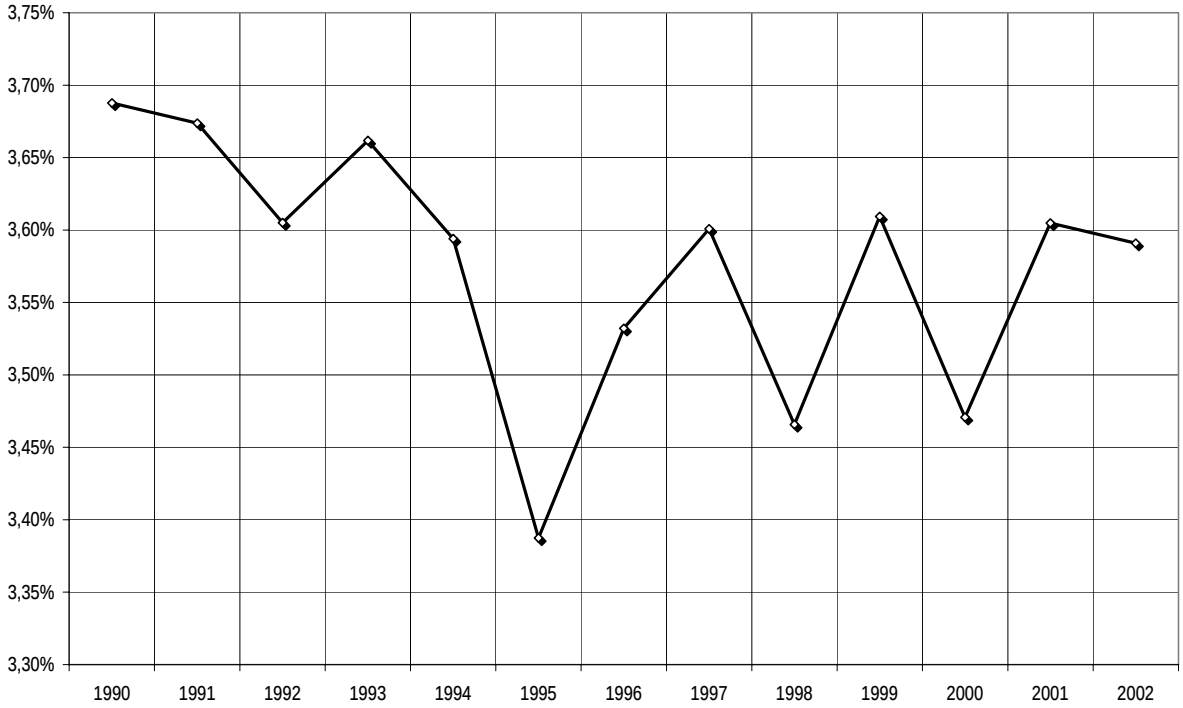
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

E' opportuno sottolineare che i tassi di crescita delle spese correnti al netto degli interessi, successivamente al 1995, sono decisamente più elevati del Pil reale (rispettivamente un tasso medio annuo del +2,55% rispetto a +1,7%). Un tasso di crescita reale superiore a quello del Pil reale, difficilmente può essere sostenuto nel lungo periodo, almeno fino a che il debito pubblico permarrà agli attuali livelli.

E' vero, tuttavia, che la quota sul PIL delle spese correnti al netto degli interessi registrata nel 1990, a fine periodo (2002) risulta inferiore: si passa dal 3,69% al 3,59% (vedi Grafico 23).

Osservando l'andamento di questa quota risulta di qualche rilievo la relativa "instabilità" verificatasi tra il 1997 ed il 2001, anni in cui il valore di questa quota oscilla tra il 3,6% del 1997,1999 e 2001 ed il 3,47% del 1998 e 2000. Sembrerebbe come se si confrontassero due forze opposte che tendono a consolidare il peso degli enti locali su due livelli di spesa diversi rispetto al PIL. Nel 2002 il ciclo oscillatorio è ritornato verso il basso, ma in misura nettamente inferiore rispetto agli anni precedenti. Le politiche adottate nel 2003 dovrebbero riportare nuovamente verso il basso le spese degli enti locali.

Grafico 23: Quota spesa correnti al netto interessi passivi degli enti locali su PIL

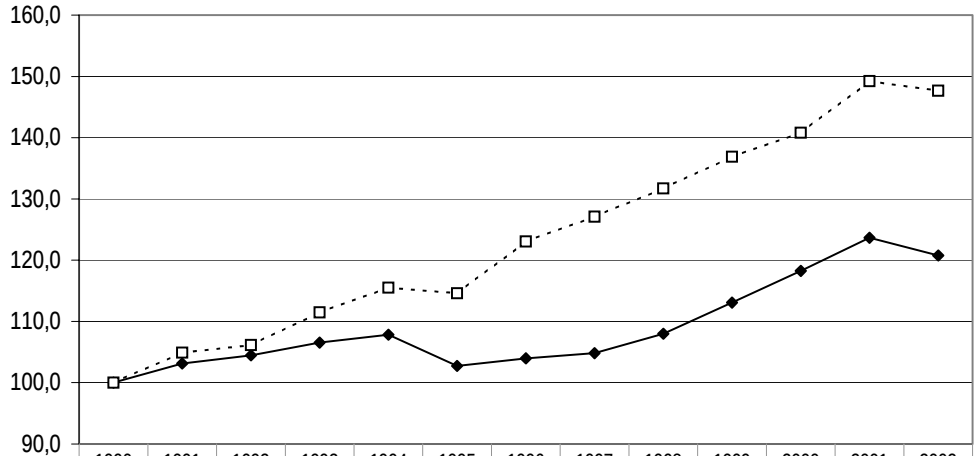


Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Attraverso il Grafico 24 è possibile, peraltro, evidenziare il ruolo della componente di spesa connessa agli acquisti dei beni e servizi nello spiegare, in massima parte, la più vivace dinamica della spesa corrente intervenuta negli enti

locali nel periodo 1995-2001. L'acquisto di beni e servizi è infatti aumentato significativamente nel periodo esaminato, ad un tasso medio annuo del +3,3%, sui valori espressi in termini reali, che si compone di un tasso del 2,8% della prima metà degli anni '90 e del +3,7% del periodo più recente (1995-2002). Per contro, per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, l'incremento sull'intero periodo si è limitato all'1,6% medio annuo, segnalando comunque, anche in questo caso, un tasso di crescita più accelerato a partire dal 1995 ma di misura decisamente ridotta (+2,3%).

Grafico 24: Andamento consumi intermedi degli enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Consumi intermedi P.A.	100,0	103,1	104,5	106,6	107,8	102,7	104,0	104,8	108,0	113,1	118,2	123,7	120,8
Consumi intermedi E.L.	100,0	104,9	106,1	111,5	115,5	114,6	123,1	127,1	131,7	136,9	140,8	149,2	147,6

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

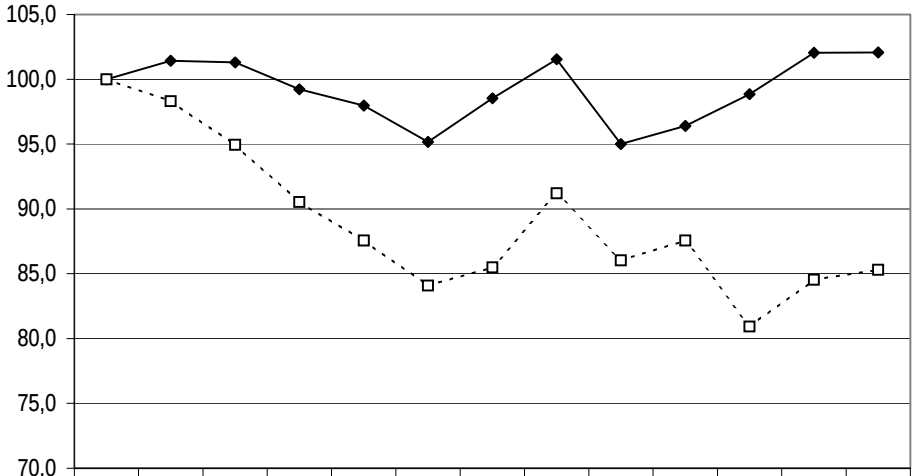
Differiscono invece le dinamiche relative alla voce redditi da lavoro dipendente (Grafico 25).

Infatti, per le amministrazioni pubbliche l'andamento si snoda attorno ad un *trend* piuttosto stabile, segnato soprattutto dai cicli contrattuali; per gli enti locali, invece, si delinea una tendenza di fondo decisamente decrescente.

In ogni caso, si distinguono ancora due sottoperiodi caratterizzati da andamenti diversi. Tra il 1990 ed il 1995, sia per il complesso delle Amministrazioni pubbliche che ancor di più per gli enti locali, si assiste ad una riduzione in termini

reali significativa della spesa per il personale (rispettivamente di 5 e di 16 punti percentuali complessivi). Nel periodo successivo (1995-2002), l'andamento presenta fenomeni ciclici, con il livello del numero indice che si riporta sostanzialmente su quello iniziale del 1990, nel caso del complesso della P.A., e su quello del 1995-1996 nel caso degli enti locali.

Grafico 25: Andamento redditi da lavoro dipendente degli enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100)



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Redditi lav dip P.A.	100,0	101,4	101,3	99,2	98,0	95,2	98,5	101,5	95,0	96,4	98,9	102,1	102,1
Redditi lav dip Enti locali	100,0	98,3	94,9	90,5	87,6	84,1	85,5	91,2	86,0	87,6	80,9	84,5	85,3

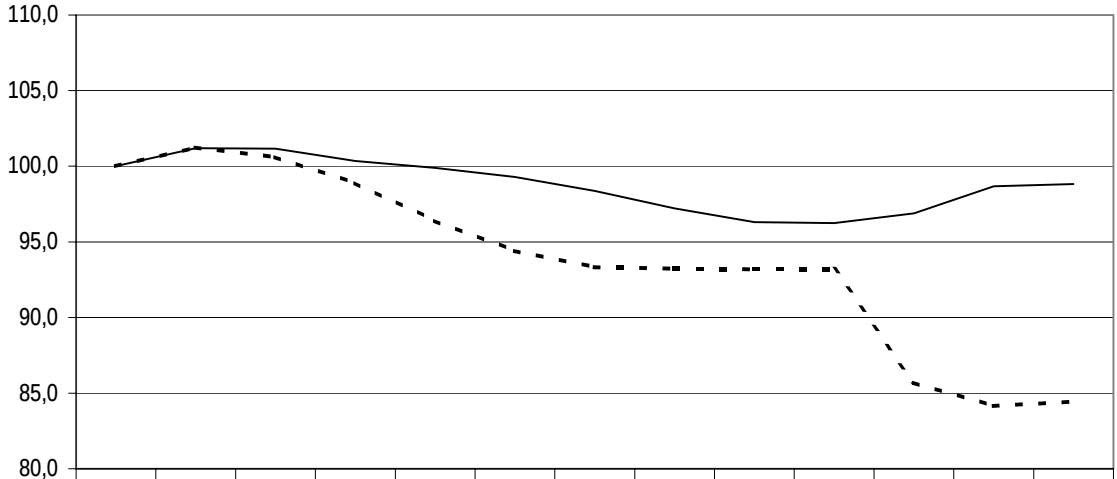
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Le tendenze di fondo sono dovute essenzialmente alla dinamica dell'occupazione dipendente nel settore pubblico. Fatta pari a 100 la consistenza di unità di lavoro impiegate nel complesso delle amministrazioni pubbliche, da un lato, e, dall'altro, quella degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni)[13], si osserva dal Grafico 26 che il livello del numero indice si riduce nel 2002 rispettivamente a 98,8 e 84,4. Il dato del 2000, in particolare la riduzione del personale degli Enti territoriali locali, è dovuta principalmente al passaggio del personale amministrativo della scuola (A.T.A.) dalle province e dai comuni allo Stato. Ma anche fermando l'attenzione al 1999, prima di questo passaggio, emerge nettamente il profilo

[13] Non sono attualmente disponibili i dati sulle unità di lavoro distinte tra Regioni ed enti locali.

decrescente dei livelli occupazionali all'interno degli enti territoriali. In questo caso, rinviene la duplicità di fase che ha caratterizzato gli anni '90: un forte contenimento nella prima metà (fino al 1996, per gli enti territoriali) e poi una successiva stabilizzazione dei livelli occupazionali.

Grafico 26: Unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni pubbliche e negli Enti territoriali (E.T.) – (n. indice 1990=100)



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
P.A.	100,0	101,2	101,2	100,3	99,9	99,3	98,4	97,2	96,3	96,2	96,9	98,7	98,8
E.T.	100,0	101,2	100,6	98,9	96,4	94,4	93,3	93,2	93,2	93,2	85,7	84,1	84,4

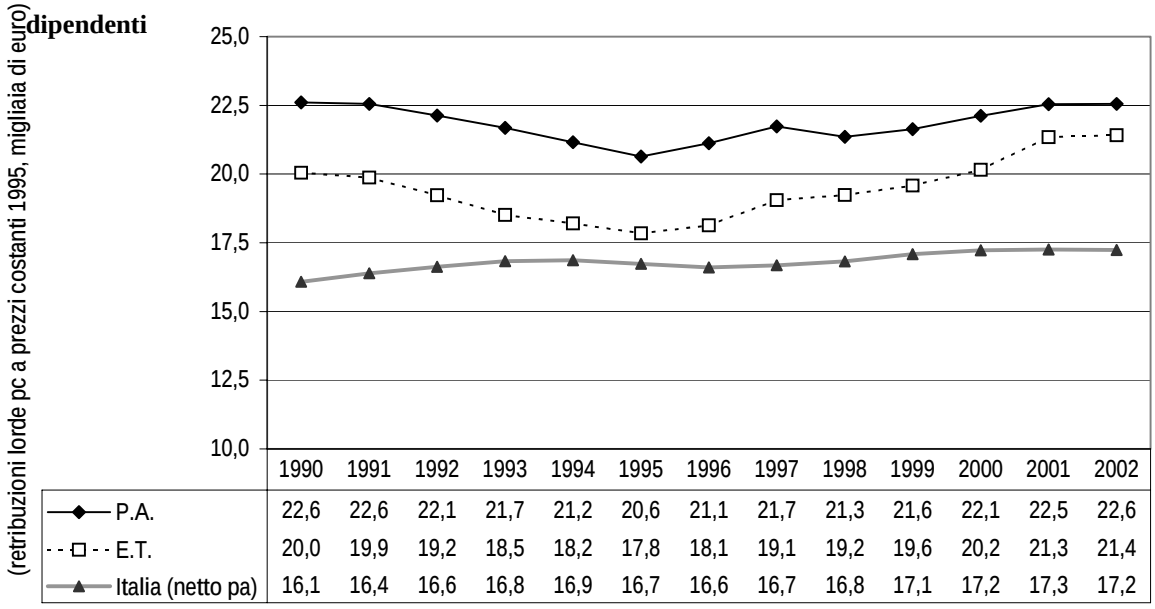
Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

In termini assoluti, fermando il tempo al 1999, si è trattato di una riduzione nel corso di un decennio, di 132 mila unità di cui quasi 50 mila nel settore degli enti territoriali

Una valutazione di massima, seppure imperfetta, sulle dinamiche retributive può essere ottenuta confrontando le retribuzioni lorde procapite espresse a prezzi costanti 1995 (quindi in termini reali) del comparto delle Amministrazioni pubbliche, di quello degli enti territoriali e del complesso degli altri settori (agricoltura, industria, servizi) al netto delle amministrazioni pubbliche.

La retribuzione lorda reale media per dipendente di Regioni, Province e Comuni segue, sostanzialmente, il *trend* di quella dell'insieme delle amministrazioni pubbliche.

Grafico 27: Retribuzioni lorde a prezzi costanti 1995 pro-capite (migliaia di euro) dei dipendenti



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
P.A.	22,6	22,6	22,1	21,7	21,2	20,6	21,1	21,7	21,3	21,6	22,1	22,5	22,6
E.T.	20,0	19,9	19,2	18,5	18,2	17,8	18,1	19,1	19,2	19,6	20,2	21,3	21,4
Italia (netto pa)	16,1	16,4	16,6	16,8	16,9	16,7	16,6	16,7	16,8	17,1	17,2	17,3	17,2

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Ciò è vero soprattutto nella prima metà degli anni ’90, segnato da una significativa ed omogenea riduzione delle retribuzioni in termini reali nel settore della pubblica amministrazione (dai 20 mila euro si scende a 17.800 euro nel 1995, negli enti territoriali, e da 22,6 a 20,6 mila euro per il complesso delle amministrazioni pubbliche). In effetti il divario tra le retribuzioni medie procapite tra enti territoriali e resto della P.A. rimane pressoché stazionario. Al contrario, in questi primi anni ’90, la retribuzione media in Italia dei dipendenti non impiegati nelle amministrazioni pubbliche, tende ad *aumentare*. Sicché il divario a vantaggio dei dipendenti degli enti territoriali e dei dipendenti pubblici in generale, è prossimo ad annullarsi (dai circa 4 mila euro del ’90 la differenza scende a 1.100 euro).

Dopo il 1995 avviene la svolta. Il ciclo retributivo dei dipendenti degli enti territoriali produce una tendenza al rialzo piuttosto significativa: tra il 1995 ed il 2002 si verifica un incremento in termini reali del 2,64% medio annuo (corrispondente ad un 20% in 7 anni), così le retribuzioni medie recuperano il *gap* inflazionistico riportandosi sul livello di inizio decennio e dal 2001 lo superano,

allineandosi quasi al valore medio delle amministrazioni pubbliche. Il divario, infatti, pari a circa 2.600 euro annui nel 1990, si riduce a 1.200 euro nel 2001.

Per contro, come in parte già anticipato parlando della riduzione del divario retributivo, il complesso delle amministrazioni pubbliche segna anch'esso un incremento ma di proporzioni nettamente più contenute (+1,27% medio annuo). I dipendenti del settore privato, dopo la crescita iniziale, segnano un biennio (1995 e 1996) di stazionarietà/riduzione per poi riprendere un sentiero di crescita in termini reali ma assai contenuto: il tasso di crescita medio annuo tra il punto più basso (1996) ed il 2002 è dello 0,63% (solo ¼ circa di quello registrato dai dipendenti pubblici degli enti territoriali).

Una delle linee che all'inizio degli anni '90 venivano delineate per rispondere alle esigenze di maggiore efficienza era quello di attuare uno scambio tra occupazione e retribuzione. La prima, operando sostanzialmente sul blocco del *turnover* e su mobilità interna, doveva essere ridimensionata e riqualificata. Il processo di ridimensionamento poteva aprire gli spazi finanziari a sostenere il processo di riqualificazione attuato anche mediante gli aumenti retributivi necessari per assicurare una più elevata professionalità ed efficienza.

Lo scambio, come testimoniano i dati appena commentati, vi è stato, comportando peraltro un contenimento della spesa del personale in termini reali.

In conclusione, l'andamento delle spese correnti è stato contenuto, nella seconda metà degli anni'90, grazie allo sgonfiamento della quota dovuta per interessi passivi e alla stabilizzazione/riduzione delle spese per il personale avvenuta mediante il contenimento degli organici[14]. In assoluto gli enti locali (Province e Comuni) dai 4 miliardi di euro di interessi passivi sostenuti nel 1990, passano a 2,5 miliardi di euro nel 2002. Deflazionando i valori si delinea una riduzione nel periodo considerato di quasi il 60%!.

Ciò ha consentito di finanziare un processo di ammodernamento delle strutture comunali e provinciali che ha comportato un forte aumento di beni e servizi acquistati, un severo contenimento degli organici contemperato, però, da un

[14] Non è dimostrabile, ma non è escluso che questo processo si sia giovato dell'introduzione a dosi crescenti delle tecnologie informatiche.

significativo recupero delle retribuzioni pro-capite. Alla crescita della componente dei beni e servizi acquistati connessa alla riduzione del personale ha certamente contribuito un profondo processo di *esternalizzazione* dei servizi comunali, in particolare di quelli svolti precedentemente in economia. A questo riguardo si rinvia all'allegato al capitolo 4 in cui sono riportati due capitoli di un lavoro del Ministero dell'Interno[15] riguardante l'analisi dei dati concernenti l'IVA per prestazioni di servizi non commerciali affidate dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione.

Queste tendenze, seppure non provano oggettivamente che si è ottenuta una maggiore efficienza e servizi più qualificati, rappresentano comunque un segnale di coerenza rispetto a tale finalità; ne costituiscono, se così possiamo esprimerci, il presupposto macroeconomico. Sembrano però delinearsi tendenze che indicano la chiusura di questo ciclo, con riferimento ovviamente agli enti locali. Anzitutto perché il "polmone finanziario" della spesa per interessi tende a svuotarsi, come anche quello della riduzione degli organici. In secondo luogo perché, come mostra il Grafico 24, la progressione lineare con cui aumenta l'ammontare delle spese per consumi di beni e servizi, è difficilmente sostenibile nel lungo periodo (un tasso di crescita doppio rispetto a quello al PIL, considerando i valori in termini reali), specie se confrontato con l'andamento relativo al resto delle amministrazioni pubbliche. Infine, come si è argomentato analizzando le entrate correnti, l'elasticità delle entrate tributarie al reddito e ai prezzi, ed in generale delle entrate proprie, è alquanto ridotta (di fatto tale elasticità è posseduta soltanto dall'addizionale all'IRPEF). Ne consegue che la "dinamica" delle entrate è affidata al grado di autonomia residuo gestito con variazioni di aliquote. Esso si presenta ancora teoricamente elevato per l'ICI e per l'addizionale IRPEF, sebbene politicamente, in particolare per l'ICI, i margini di ulteriori inasprimenti nominali non sembrano sussistere.

---

[15] Giovanni Gruppino: *Imposta sul valore aggiunto per prestazioni di servizi non commerciali affidate dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione*, Ministero dell'Interno, Roma, marzo 2003.

Nell'ultimo periodo, si può affermare, in estrema sintesi, che nel 2001 si è conseguito un sostanziale equilibrio, nel 2002 si è assorbito il contenimento richiesto dal patto di stabilità, mentre per l'anno in corso vi sono invece maggiori preoccupazioni per la tenuta del livello dei servizi.

In questo contesto è necessario iniziare a porre sotto controllo la spesa corrente al netto degli interessi passivi, in particolare agendo sul controllo della dinamica delle spese per l'acquisto di beni e servizi. D'altra parte, tuttavia, è opportuno delineare uno spazio di autonomia tributaria in cui le imposte e i tributi abbiano una base imponibile sufficientemente elastica ai prezzi, così come è necessario che siano garantiti tassi di incremento dei trasferimenti (che rappresentano comunque, mediamente, il 35% delle entrate correnti) che consentano, nel medio-lungo periodo, una tutela dalla dinamica inflazionistica maggiore di quella attuale.

ALLEGATO A CAPITOLO 4

Documento tratto da Ministero dell'interno:

Imposta sul valore aggiunto per prestazioni di servizi non commerciali affidate dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione
Dr Giovanni Gruppino

Marzo 2003

(vedi *http://cedweb.mininterno.it:8085/indexstrc.html*)

ANALISI STATISTICA

3.1) – Base di riferimento e metodologia

L'osservazione del fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi non commerciali da parte degli enti locali e la breve analisi statistica di cui si tratta in seguito, traggono origine da un punto d'osservazione che ha una visuale sicuramente limitata rispetto all'evento nel suo complesso. Ciò in quanto i dati di base che questo studio utilizza per ricavare delle conclusioni altro non sono che le informazioni che gli enti locali forniscono per il tramite dei modelli previsti dalla citata normativa ai fini del rimborso da parte dello Stato dell'I.V.A. sui servizi non commerciali affidati dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione. Si tratta, pertanto, di dati indiretti, ma che comunque descrivono il fenomeno e che possono, quindi, fornire qualche spunto di riflessione.
La scarsa rilevanza del fenomeno nell'ambito dell'amministrazione provinciali ha determinato, nell'aggregazione dei dati delle stesse, risultati non verosimili, per cui si è deliberatamente scelto di limitarsi per questa analisi ad una mera rappresentazione dei dati numerici in tabelle senza fornire ulteriori commenti o rappresentazioni grafiche. L'analisi dei dati riferiti ai comuni si rivela altamente significativa e pertanto su questi si sono svolti gli approfondimenti di seguito riportati.
I dati monetari, anche se riferiti ad anni in cui la moneta corrente era la lira, sono tutti espressi in euro.

3.2) - Analisi per fasce demografiche

Da una prima scomposizione in fasce demografiche risulta evidente (grafico 1) che il numero complessivo dei certificati presentati dai comuni aumenta in percentuale nelle fasce che comprendono gli enti di medie e grandi dimensioni e che, quindi, maggiore è la dimensione dell'ente più alto è il numero di servizi affidato a ditte esterne.

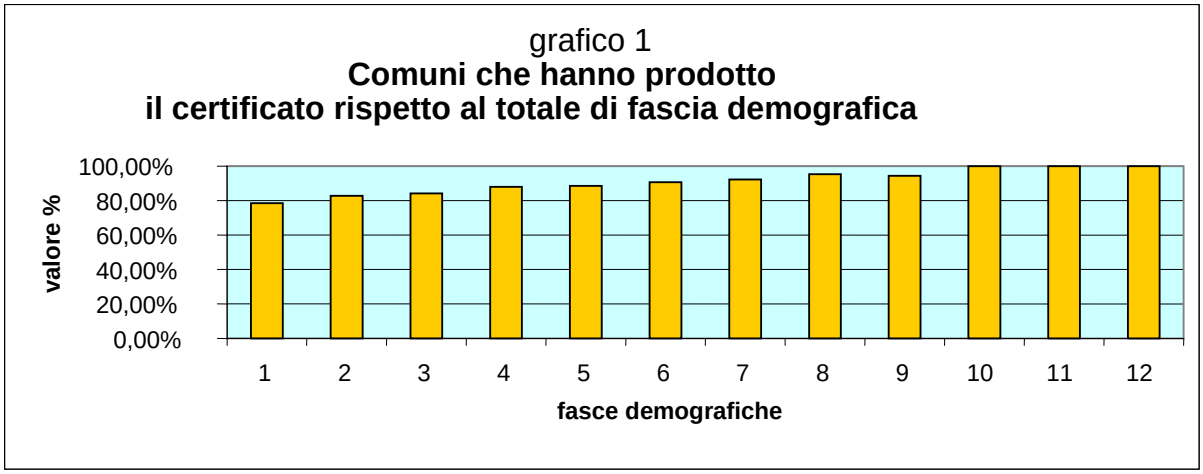
Tab.1

	Fasce demografiche		Totale enti appartenenti alla fascia	N. enti che hanno prodotto il certificato	Somma popolazione enti che hanno prodotto il certificato	% enti che hanno prodotto il certificato rispetto al totale
comuni	01	(0 - 499)	730	573	176.632	78,49%
	02	(500 - 999)	1.013	838	634.440	82,72%
	03	(1000 - 1999)	1.507	1.269	1.868.715	84,21%
	04	(2000 - 2999)	918	807	1.988.093	87,91%
	05	(3000 - 4999)	1.113	986	3.825.117	88,59%
	06	(5000 - 9999)	1.127	1.022	7.198.096	90,68%
	07	(10000 - 19999)	592	546	7.505.387	92,23%
	08	(20000 - 59999)	375	357	11.803.316	95,20%
	09	(60000 - 99999)	54	51	3.954.921	94,44%
	10	(100000 - 249999)	26	26	3.784.475	100,00%
	11	(250000 - 499999)	7	7	2.212.977	100,00%
	12	(500000 e oltre)	6	6	7.170.634	100,00%
		totale	7.468	6.488	52.122.803	

La situazione emersa lascia supporre che gli enti di piccole dimensioni non riescono ad offrire ai cittadini una gamma di servizi paragonabile a quella offerta dagli enti di media e grande dimensione, ma, nello stesso tempo occorre considerare anche che i piccoli enti producono un maggior numero di servizi in economia.

Tab. 2

Province	Fasce demografiche		Totale enti appartenenti alla fascia	N. enti che hanno prodotto il certificato	Somma popolazione enti che hanno prodotto il certificato	% enti che hanno prodotto il certificato rispetto al totale
	1.0		42	13	3.306.389	30,95%
	1.1		11	4	1.241.671	36,36%
	2.0		22	6	6.205.071	27,2%7
	2.1		21	3	1.752.950	14,29%
		totale	96	26	12.506.081	



L'analisi successiva riguarda invece il livello di partecipazione al contributo erariale per singola fascia demografica.

Tab. 3 (dati in euro)

	importi certificati divisi per fasce demografiche								
	Fasce demografiche		1997	1998	1999	2000	2001	totale di fascia	% su totale
Comuni	01	(0 - 499)	871.855,03	1.024.657,93	1.020.556,66	1.104.410,97	1.210.875,41	4.021.480,59	0,29%
	02	(500 - 999)	2.685.918,71	2.992.440,97	3.081.075,89	3.255.719,96	3.506.853,72	12.015.155,53	0,86%
	03	(1000 - 1999)	7.241.626,31	8.149.090,73	8.451.154,53	9.076.702,11	10.067.926,04	32.918.573,68	2,35%
	04	(2000 - 2999)	7.778.187,12	9.110.520,41	9.620.777,10	10.098.048,40	11.088.949,43	36.607.533,03	2,62%
	05	(3000 - 4999)	16.299.079,88	17.871.216,49	18.986.128,49	20.081.872,66	22.150.267,37	73.238.297,52	5,24%
	06	(5000 - 9999)	32.362.361,89	36.897.250,55	38.951.012,76	40.917.603,43	44.218.597,86	149.128.228,63	10,66%
	07	(10000 - 19999)	36.378.550,90	42.390.525,75	45.090.429,97	48.541.167,84	53.283.993,91	172.400.674,46	12,32%
	08	(20000 - 59999)	65.376.636,66	75.046.969,65	80.584.471,27	90.382.292,63	95.176.043,32	311.390.370,21	22,26%
	09	(60000 - 99999)	23.705.105,10	27.916.137,79	30.565.207,11	30.604.983,31	33.456.246,88	112.791.433,31	8,06%
	10	(100000 - 249999)	29.604.952,14	42.016.777,06	42.292.116,12	40.772.243,28	47.919.859,02	154.686.088,60	11,06%
	11	(250000 - 499999)	13.766.719,71	17.619.733,00	21.424.540,29	24.448.376,15	29.838.282,15	77.259.369,15	5,52%
	12	(500000 e oltre)	27.767.235,92	61.394.740,27	64.350.902,41	109.033.192,09	114.451.477,58	262.546.070,69	18,77%
	Totale comuni		263.838.229,37	342.430.060,60	364.418.372,60	428.316.612,83	466.369.372,69	1.399.003.275,40	100,0%

Tab. 4 (dati in euro)

importi certificati divisi per fasce demografiche									
province	Fasce demografiche		1997	1998	1999	2000	2001	totale di fascia	% sul totale
	1.0		124.801,24	244.810,29	412.513,27	464.762,47	508.227,21	1.755.114,48	45,76%
	1.1		94.620,42	7.073,92	7.490,19	9.249,47	38.607,89	157.041,89	4,09%
	2.0		42.381,86	105.391,86	347.284,24	608.812,66	328.911,81	1.432.782,43	37,35%
	2.1		46.134,72	33.954,46	41.758,13	158.345,69	210.573,00	490.766,00	12,79%
	totale province		307.938,24	391.230,53	809.045,83	1.241.170,29	1.086.319,91	3.835.704,80	100,00%

Tab. 5 (dati in euro)

Totale importi certificati da comuni e province					
Enti	1997	1998	1999	2000	2001
totale province e comuni	264.146.167,61	342.821.291,13	365.227.418,43	429.557.783,12	467.455.692,60

Tab. 6 (dati in euro)

Enti	% partecipazione al rimborso
COMUNI DI PICCOLE DIMENSIONI (da 0 a 2999 abitanti)	6,12%
COMUNI DI MEDIE DIMENSIONI (da 3000 a 59.999 abitanti)	50,48%
COMUNI DI GRANDI DIMENSIONI (da 60.000 a 500.000 e oltre abitanti)	43,41%

Dall'analisi delle tabelle 3,4,5 e 6 e dei relativi grafici 2 e 3 emergono le due grosse fette che rappresentano percentualmente il rimborso statale della fascia 12 (enti con popolazione oltre i 500.000 abitanti) e della fascia 8 (enti con popolazione compresa tra i 20.000 e i 59.999 abitanti).

grafico 2

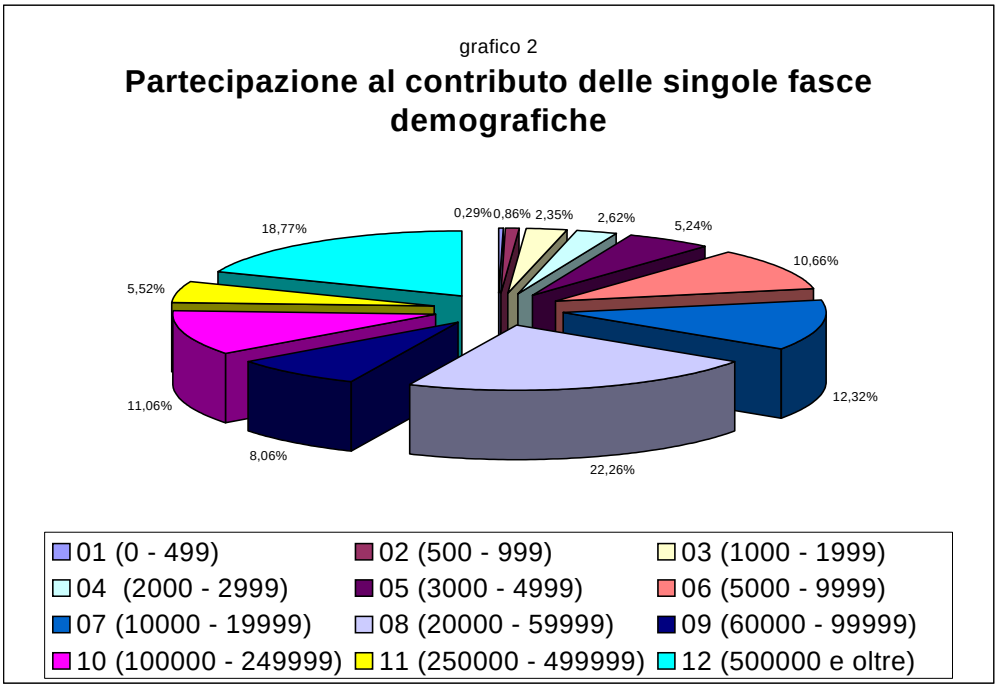
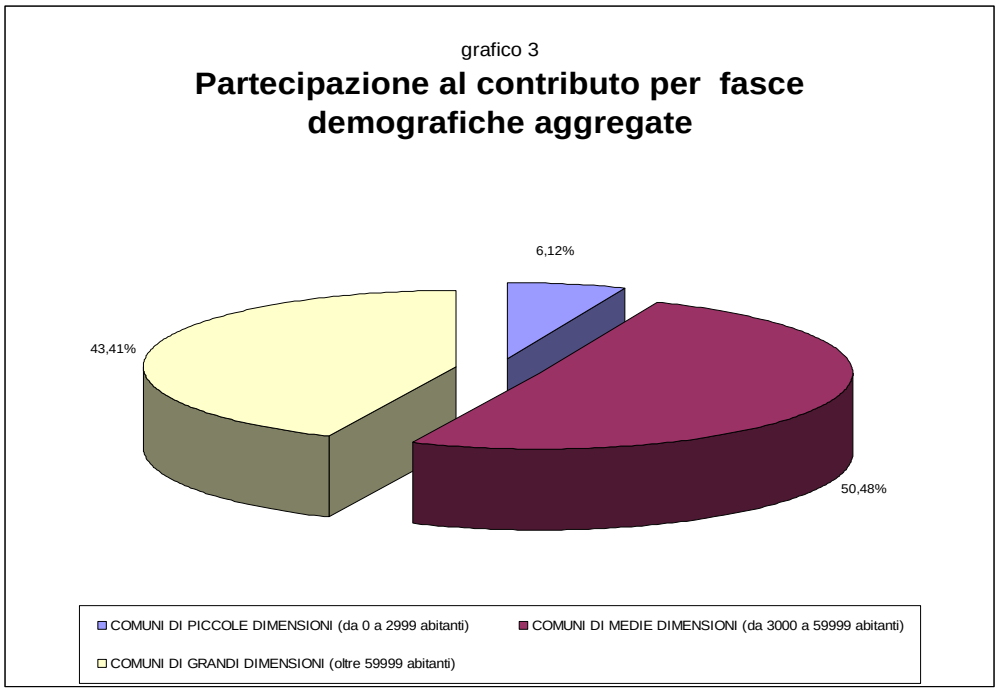


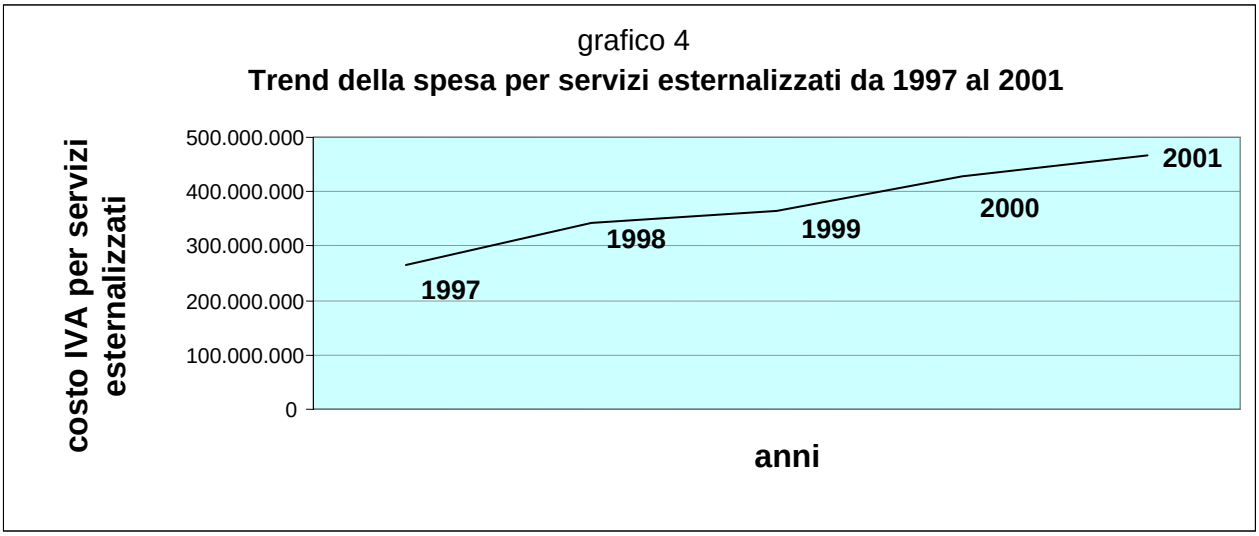
grafico 3



Ma il dato più rilevante (grafico 3) si ottiene aggregando le fasce demografiche in modo da ottenere tre grandi gruppi (enti di piccole, di medie e di grandi dimensioni).
In questo caso si noterà che ben la metà del contributo (50,48%) ha favorito i comuni di media grandezza. Il fenomeno fa supporre che in tali enti si raggiungono i migliori standard di qualità della vita e di rapporto tra i cittadini e le istituzioni locali.

L'andamento quantitativo su base temporale del contributo (grafico 4) mette in evidenza l'avvenuta crescita complessiva del fenomeno dell'affidamento dei servizi non commerciali dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione che si è quasi raddoppiato dal 1997 al 2001.

grafico 4



L'affidamento esterno, quindi, comincia ad assorbire ingenti risorse dai bilanci degli enti. E' pertanto, auspicabile che si stabiliscano standard quantitativi e qualitativi del servizio che le ditte esterne devono garantire al cittadino e che si eserciti un controllo del rispetto di tali parametri nell'interesse dei cittadini fruitori finali. Altrettanto importante risulta la standardizzazione ed il controllo delle tariffe.

Un dato al tempo stesso anomalo ed interessante, sebbene di non facile interpretazione, affiora dall'osservazione del fenomeno a livello di media pro capite (grafici da 5 a 9) e cioè della porzione di contributo usufruito da ogni cittadino degli enti appartenenti ad una determinata fascia.
Tale media, indirettamente, da indicazioni sul livello di spesa pro capite che gli enti facenti parte di una data fascia sostengono per affidare i propri servizi a ditte esterne. Essa consente ai comuni interessati di verificare, tramite un semplice calcolo da effettuare con i dati in loro possesso, se il livello di coinvolgimento della propria amministrazione in tale fenomeno è più alto o più basso della media pro capite della fascia d'appartenenza. In sostanza si rende possibile la comparazione con situazioni omogenee.

Tab. 7 (dati in euro)

Spesa pro capite sostenuta dagli enti locali per sostenere il costo del'IVA sui servizi esternalizzati								
	Fasce demografiche		1997	1998	1999	2000	2001	media quinquennale della spesa pro capite di fascia
Comuni	01	(0 – 499)	4,94	5,80	5,78	6,25	6,86	5,92
	02	(500 - 999)	4,23	4,72	4,86	5,13	5,53	4,89
	03	(1000 - 1999)	3,88	4,36	4,52	4,86	5,39	4,60
	04	(2000 - 2999)	3,91	4,58	4,84	5,08	5,58	4,80
	05	(3000 - 4999)	4,26	4,67	4,96	5,25	5,79	4,99
	06	(5000 - 9999)	4,50	5,13	5,41	5,68	6,14	5,37
	07	(10000 - 19999)	4,85	5,65	6,01	6,47	7,10	6,01
	08	(20000 - 59999)	5,54	6,36	6,83	7,66	8,06	6,89
	09	(60000 - 99999)	5,99	7,06	7,73	7,74	8,46	7,40
	10	(100000 - 249999)	7,82	11,10	11,18	10,77	12,66	10,71
	11	(250000 - 499999)	6,22	7,96	9,68	11,05	13,48	9,68
	12	(500000 e oltre)	3,87	8,56	8,97	15,21	15,96	10,52
	Nazionale		5,06	6,57	6,99	8,22	8,95	

Tab. 8 (dati in euro)

province	Fasce demografiche		1997	1998	1999	2000	2001	media quinquennale della spesa pro capite
	1.0		0,04	0,07	0,12	0,14	0,15	0,11
	1.1		0,08	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03
	2.0		0,01	0,02	0,06	0,10	0,05	0,05
	2.1		0,03	0,02	0,02	0,09	0,12	0,06
	nazionale		0,02	0,03	0,06	0,10	0,09	

Per chiarire il particolare andamento del fenomeno appare utile fare una breve premessa: la rappresentazione grafica di fenomeni contributivi di finanza locale a livello di media pro capite per fasce demografiche si concretizza nella maggior parte dei casi in un ampio paraboloide che, in corrispondenza delle fasce demografiche basse (in scala sull'asse delle ascisse), inizia da una posizione relativamente alta nella posizione contributiva (campo dei valori delle ordinate) per decrescere debolmente in corrispondenza delle fasce medie e, quindi risalire in intersezione ai valori degli enti di fascia ad alta popolazione (cosiddetta curva ad "U").

In questo caso il fenomeno non si presenta con le modalità citate, o, quantomeno, ciò non accade nei primi anni di erogazione del contributo in quanto si normalizza solo con la rappresentazione dei dati relativi agli anni 2000 e 2001.

L'analisi dei primi anni in cui viene richiesto il rimborso (1997 – 1999) genera una curva che intraprende il percorso sopra descritto fino ad arrivare agli enti compresi nella fascia 10 (da 100.000 a 249.999 abitanti) per poi scendere bruscamente fino alla fascia 12 che nell'anno 1997 segna il livello minimo dell'asse y.

Il descritto andamento potrebbe significare che i comuni di grandi dimensioni si sono adeguati al fenomeno dell'affidamento di servizi a ditte esterne con maggiore lentezza rispetto a quelli di piccole e medie dimensioni, anche tenuto conto delle economie di scala che tali enti realizzano.

grafico 5

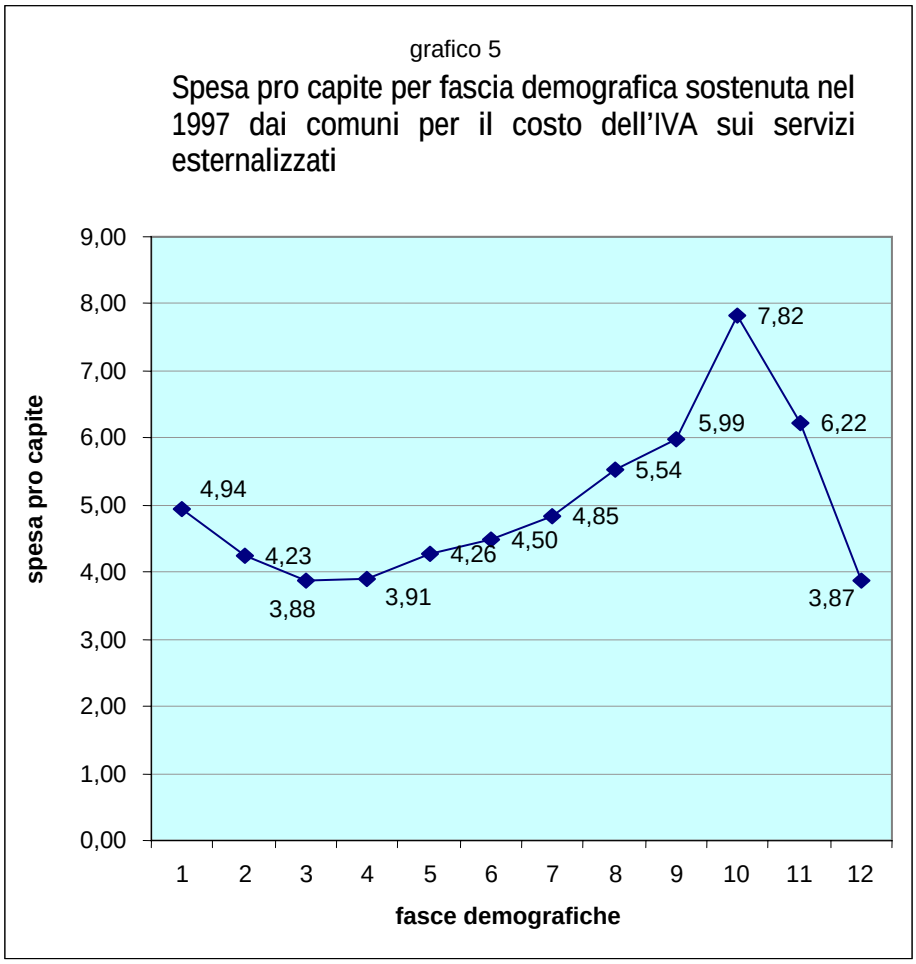


grafico 6

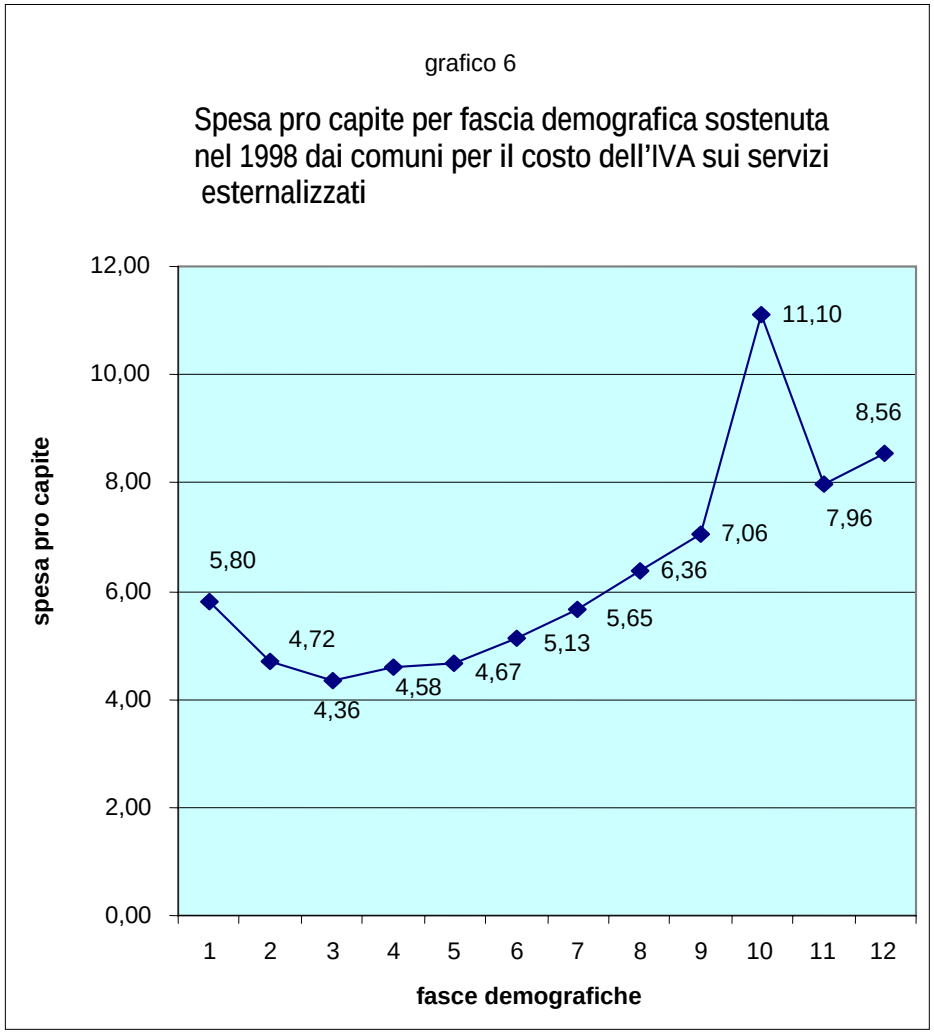


grafico 7

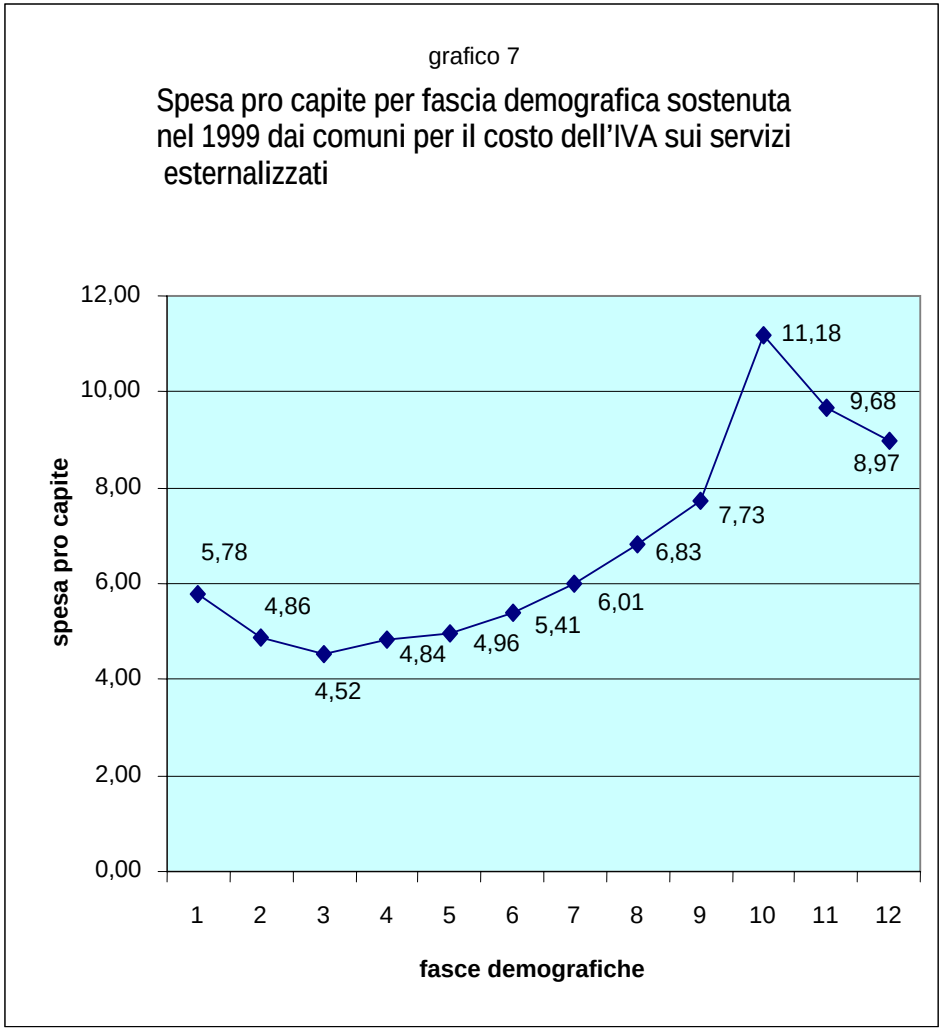


grafico 8

Spesa pro capite per fascia demografica sostenuta nel 2000 dai comuni per il costo dell'IVA dei servizi esternalizzati

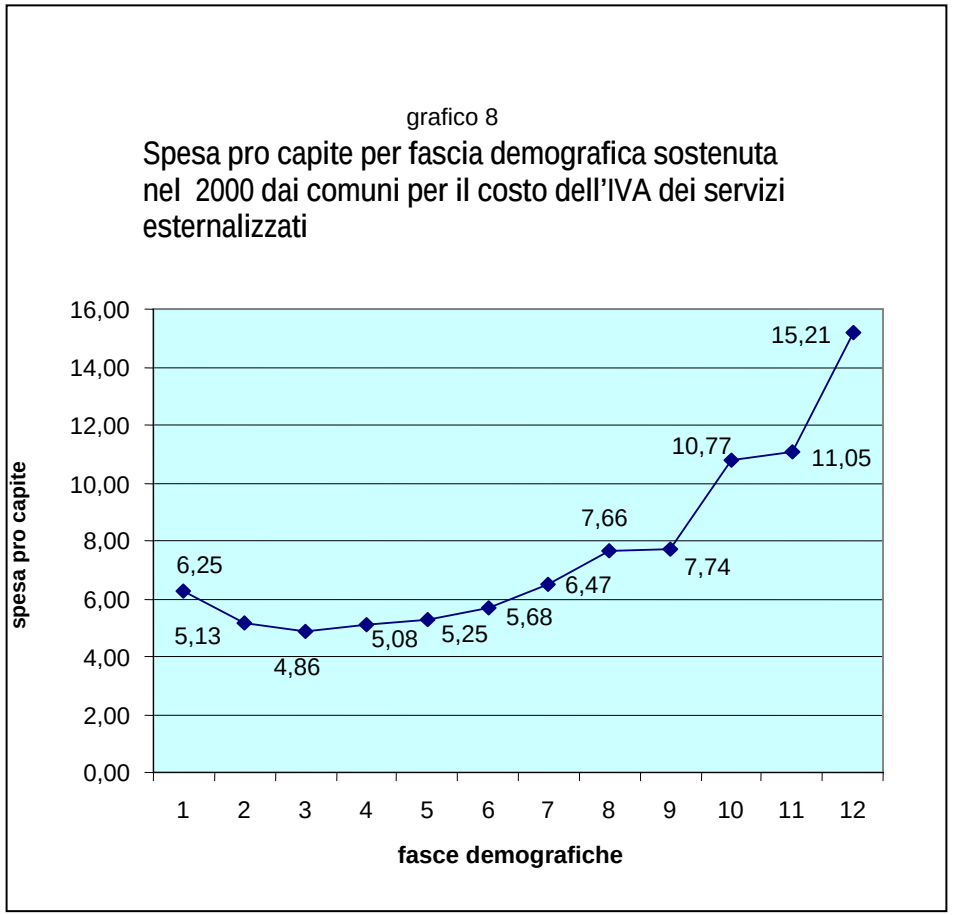
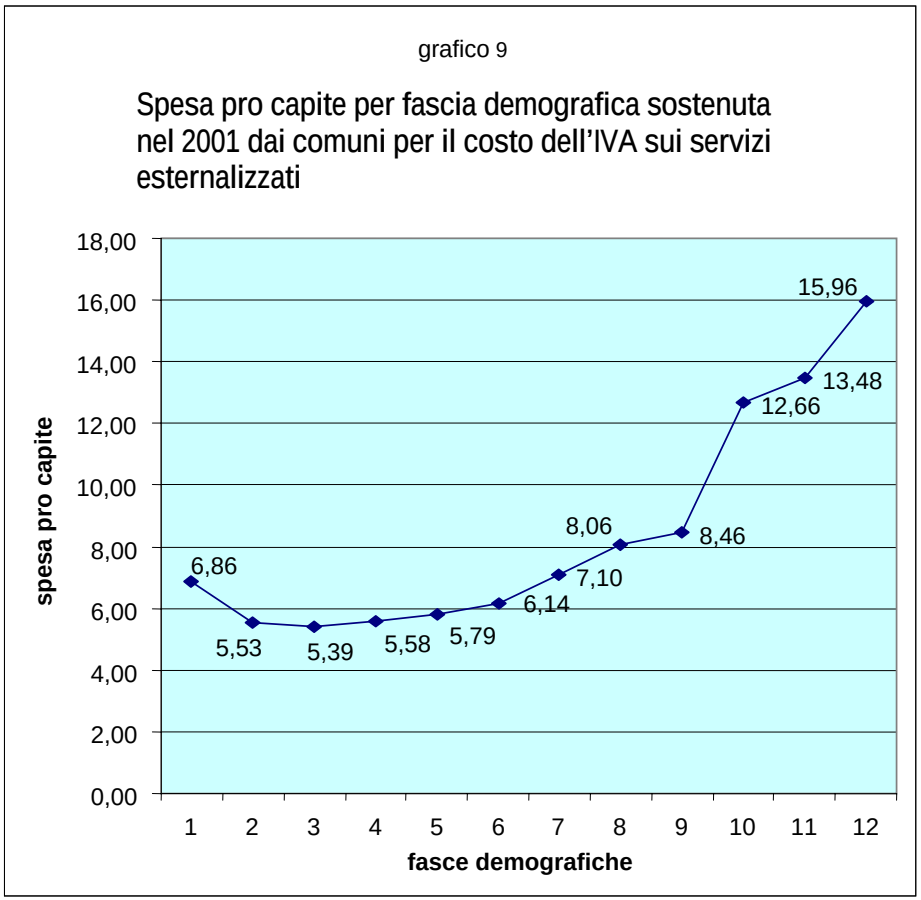


grafico 9

Spesa pro capite per fascia demografica sostenuta nel 2001 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati



Il calcolo dello scarto delle medie pro capite di fascia demografica dalla media pro capite nazionale conferma l'andamento analizzato nei grafici precedenti.

Tab. 9 (dati in euro)

Scarto delle medie pro capite di fascia rispetto alla media pro capite nazionale dell'anno di riferimento							
	Fasce demografiche		1997	1998	1999	2000	2001
comuni	01	(0 - 499)	-0,13	-0,77	-1,21	-1,96	-2,09
	02	(500 - 999)	-0,83	-1,85	-2,14	-3,09	-3,42
	03	(1000 - 1999)	-1,19	-2,21	-2,47	-3,36	-3,56
	04	(2000 - 2999)	-1,15	-1,99	-2,15	-3,14	-3,37
	05	(3000 - 4999)	-0,80	-1,90	-2,03	-2,97	-3,16
	06	(5000 - 9999)	-0,57	-1,44	-1,58	-2,53	-2,80
	07	(10000 - 19999)	-0,21	-0,92	-0,98	-1,75	-1,85
	08	(20000 - 59999)	0,48	-0,21	-0,16	-0,56	-0,88
	09	(60000 - 99999)	0,93	0,49	0,74	-0,48	-0,49
	10	(100000 - 249999)	2,76	4,53	4,18	2,56	3,71
	11	(250000 - 499999)	1,16	1,39	2,69	2,83	4,54
	12	(500000 e oltre)	-1,19	1,99	1,98	6,99	7,01
		Media nazionale di riferimento	5,06	6,57	6,99	8,22	8,95

Tab. 10 (dati in euro)

Scarto delle medie pro capite di fascia rispetto alla media pro capite nazionale dell'anno di riferimento							
	Fasce demografiche		1997	1998	1999	2000	2001
province	1.0		0,01	0,04	0,06	0,04	0,07
	1.1		0,05	-0,03	-0,06	-0,09	-0,06
	2.0		-0,02	-0,01	-0,01	-0,00	-0,03
	2.1		0,00	-0,01	-0,04	-0,01	0,03
		Media nazionale di riferimento	0,02	0,03	0,06	0,10	0,09

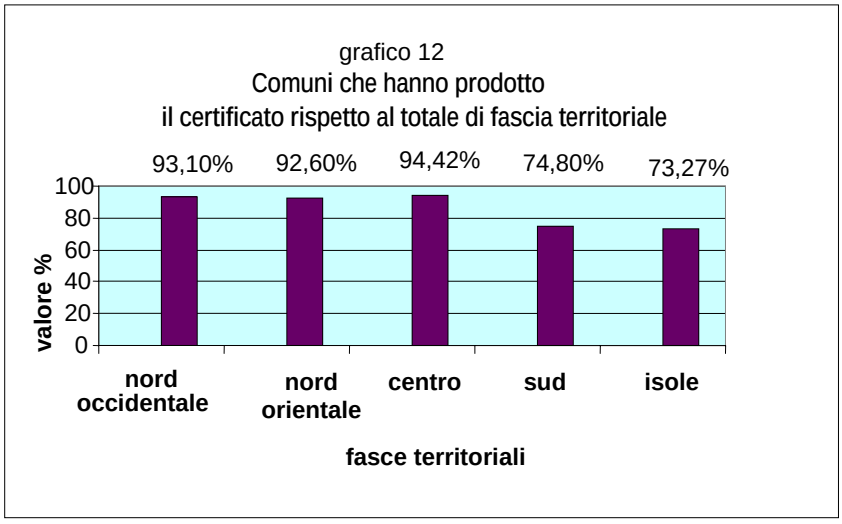
3.3) - Analisi per fasce territoriali

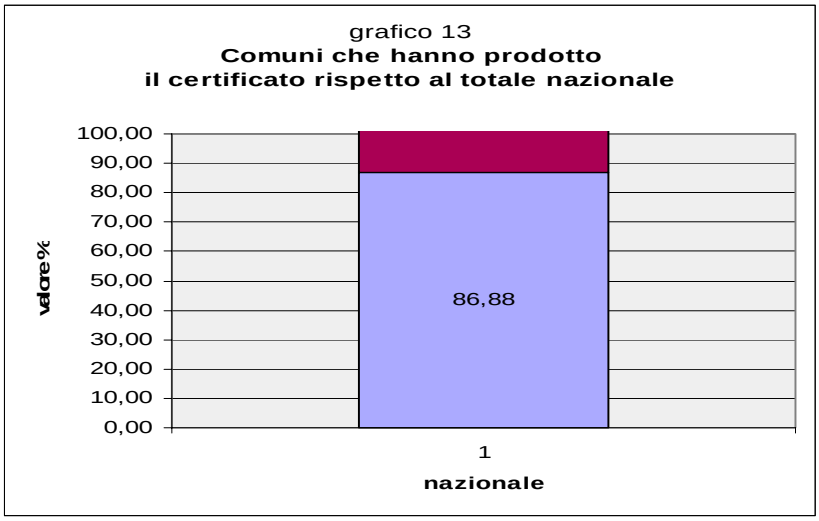
Per una corretta interpretazione dei risultati ottenuti occorre tenere presente che sono state escluse dall'analisi alcune regioni a statuto speciale i cui enti non hanno usufruito del contributo come il Friuli Venezia Giulia la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige e che i noti fatti, descritti in fase di analisi delle spettanze e dei pagamenti, riguardanti la regione Sicilia hanno sicuramente demotivato molti enti di questa regione a presentare le richieste di rimborso. Tuttavia l'analisi ha palesato risultati verosimili ed in linea con gli standard di altri contributi.

La percentuale di comuni che ha prodotto il certificato per la richiesta di rimborso (grafico 12) è decisamente alta al nord ed al centro mentre diminuisce notevolmente per i comuni del sud che rimangono al di sotto della percentuale nazionale. Da segnalare la massima percentuale per i comuni del centro.

Tab. 11

	Fasce territoriali	Totale enti appartenenti alla fascia	N. enti che hanno prodotto il certificato	Somma popolazione enti che hanno prodotto il certificato	% enti che hanno prodotto il certificato rispetto al totale
Comuni	nord occidentale	2987	2781	14.785.294	93,10
	nord orientale	581	538	4.380.317	92,60
	centro	1343	1268	14.941.135	94,42
	sud	1790	1339	12.394.250	74,80
	isole	767	562	5.621.807	73,27
	totale	7468	6488	52122803	86,88





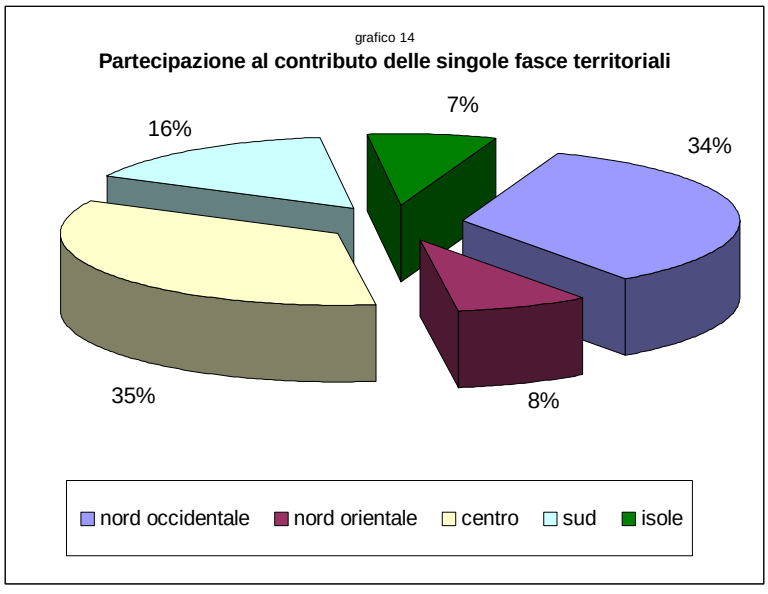
Gli enti del nord Italia hanno usufruito complessivamente di una percentuale di contributo pari al 42% dell'intero (grafico 13), il 35% è stato erogato al centro ed il restante al sud ed isole. Questo risultato unito al precedente dà una chiara indicazione con-fermativa sul divario tuttoggi esistente tra nord e sud a livello di servizi erogati ai cittadini dalle istituzioni, ma allo stesso tempo favorisce mag-giori assegnazioni statali al nord anziché al meridione.

Tab. 12 (dati in euro)

	importi certificati divisi per fasce territoriali							
comuni	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001	totale di fascia	% rispetto al totale
	nord occidentale	101.336.664,64	113.678.859,04	117.442.922,89	150.968.927,79	152.561.085,54	483.427.374,36	35%
	nord orientale	22.460.214,76	26.631.143,66	29.715.530,78	29.024.800,94	34.265.624,74	107.831.690,14	8%
	centro	77.957.326,26	126.704.058,99	135.613.708,41	145.217.901,55	159.227.921,84	485.492.995,21	35%
	sud	44.135.473,74	51.427.947,78	56.513.121,31	66.693.460,16	77.107.567,16	218.770.002,99	16%
	isole	17.948.549,97	23.988.051,13	25.133.089,21	36.411.522,39	43.207.173,41	103.481.212,70	7%
	Totale comuni	263.838.229,37	342.430.060,60	364.418.372,60	428.316.612,83	466.369.372,69	1.399.003.275,40	100%

Tab. 13 (dati in euro)

	importi certificati divisi per fasce territoriali							
	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001	totale di fascia	% su totale
	nord occidentale	169.468,74	253.130,36	391.879,98	302.543,93	405.439,17	1.117.023,01	41%
	nord orientale	2.842,06	61.493,88	165.147,37	322.590,56	4.862,35	552.073,87	20%
	centro	98.415,27	34.749,52	113.718,25	97.722,74	87.341,68	344.605,78	13%
	sud	8.555,53	7.902,31	96.542,10	359.967,37	379.036,52	472.967,31	17%
	isole	28.656,64	33.954,46	41.758,13	158.345,69	209.640,19	262.714,92	10%
	totale province	307.938,24	391.230,53	809.045,83	1.241.170,29	1.086.319,91	2.749.384,89	100%



La proiezione dei dati relativi alla spesa pro capite per fascia territoriale sostenuta negli anni dal 1997 al 2001 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati (grafici dal 14 al 18) mette ancora una volta in evidenza il buon incremento progressivo in termini di servizi affidati a ditte esterne e, presumibilmente di servizi in generale resi ai cittadini, che nel tempo hanno avuto gli enti del centro e del nord ovest (gli unici ad avere uno scarto in positivo rispetto alla media pro capite nazionale) anche se la tendenza per il nord est e per le isole è in moderato aumento, mentre il sud continua a rimanere sottomedia).
La visualizzazione di questi dati in scarto percentuale (tabelle 17 e 18) rende la situazione palese a colpo d'occhio.

Tab. 14 (dati in euro)

Spesa pro capite sostenuta dagli enti locali per sostenere il costo del'IVA sui servizi esternalizzati per fasce territoriali							
Comuni	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001	media quinquennale della spesa pro capite
	nord occidentale	6,85	7,69	7,94	10,21	10,32	8,60
	nord orientale	5,13	6,08	6,78	6,63	7,82	6,49
	centro	5,22	8,48	9,08	9,72	10,66	8,63
	sud	3,56	4,15	4,56	5,38	6,22	4,77
	isole	3,19	4,27	4,47	6,48	7,69	5,22
	nazionale	5,06	6,57	6,99	8,22	8,95	

Tab.15 (dati in euro)

Spesa pro capite sostenuta dagli enti locali per sostenere il costo del'IVA sui servizi esternalizzati per fasce territoriali							
Province	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001	media quinquennale della spesa pro capite
	nord occidentale	0,049	0,073	0,112	0,087	0,116	0,09
	nord orientale	0,003	0,058	0,156	0,305	0,005	0,11
	centro	0,059	0,021	0,069	0,059	0,053	0,05
	sud	0,002	0,002	0,019	0,070	0,074	0,03
	isole	0,024	0,028	0,035	0,132	0,175	0,08
	nazionale	0,025	0,031	0,065	0,099	0,087	

grafico 15

Spesa pro capite per fascia territoriale sostenuta nel 1997 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati

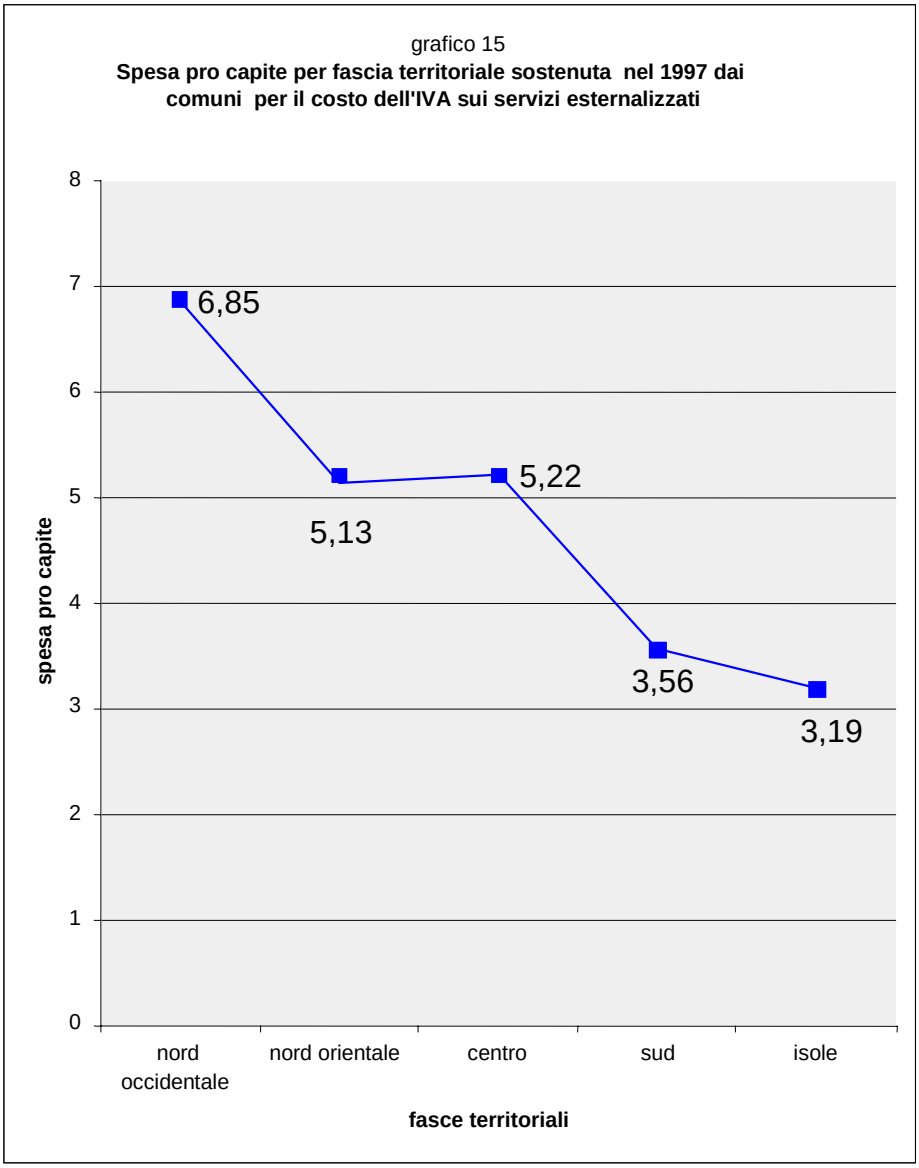


grafico 16

Spesa pro capite per fascia territoriale sostenuta nel 1998 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati

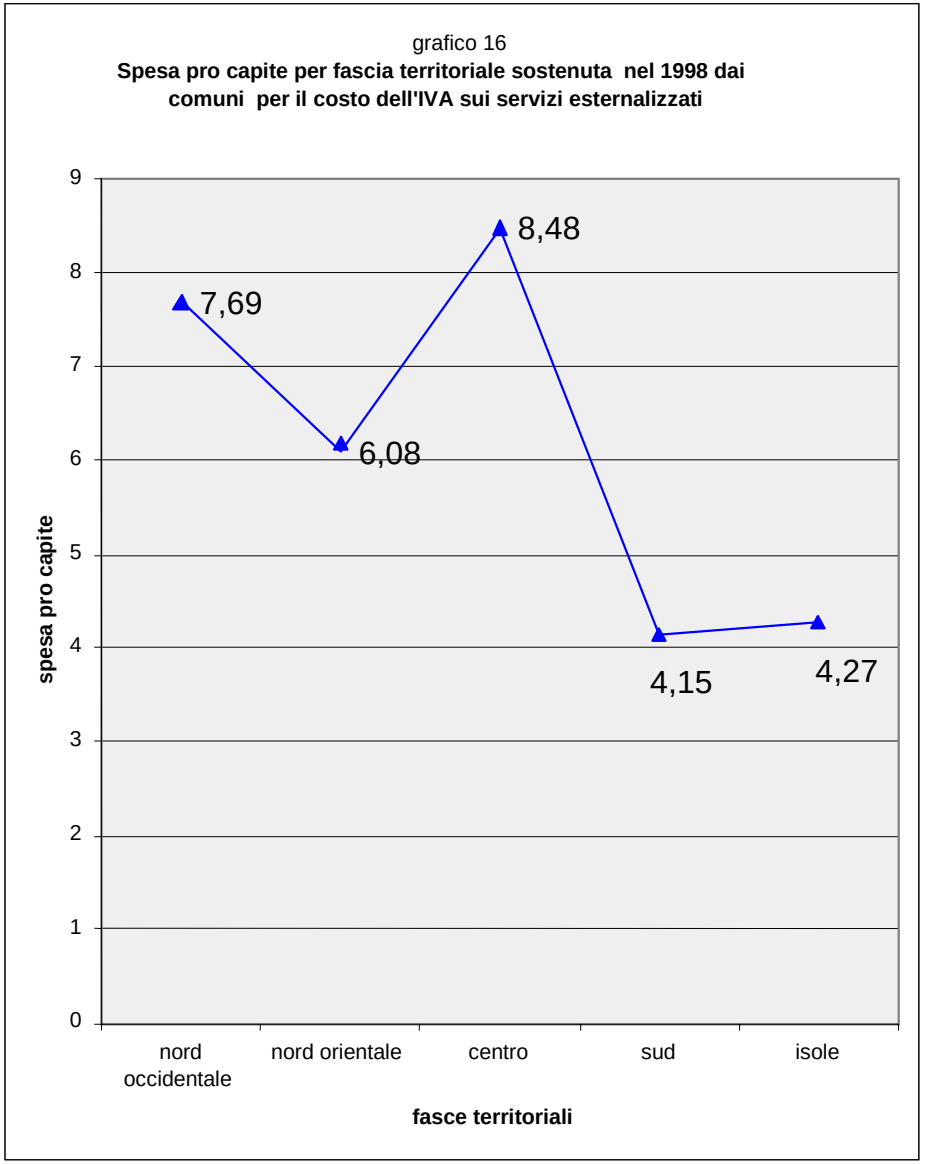


grafico 17

Spesa pro capite per fascia territoriale sostenuta nel 1999 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati

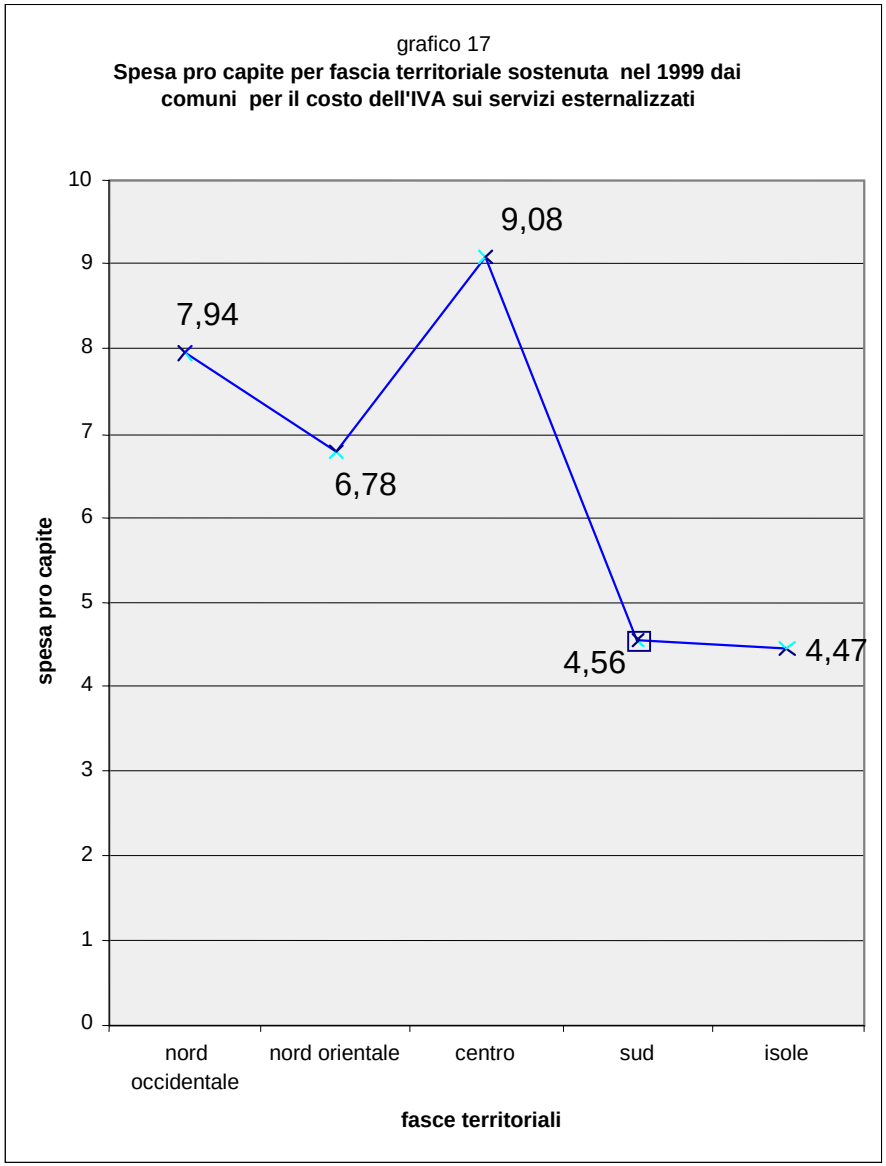


grafico 18

Spesa pro capite per fascia territoriale sostenuta nel 2000 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati

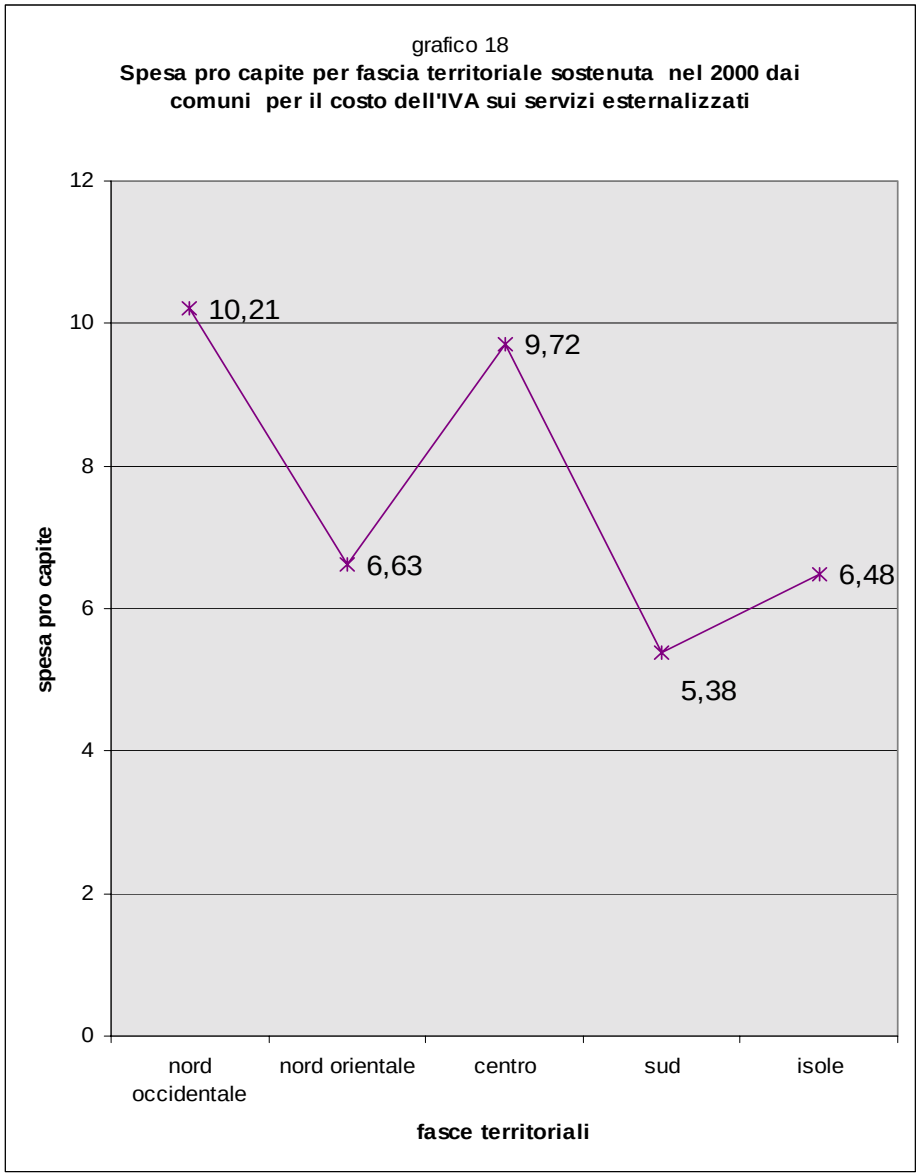
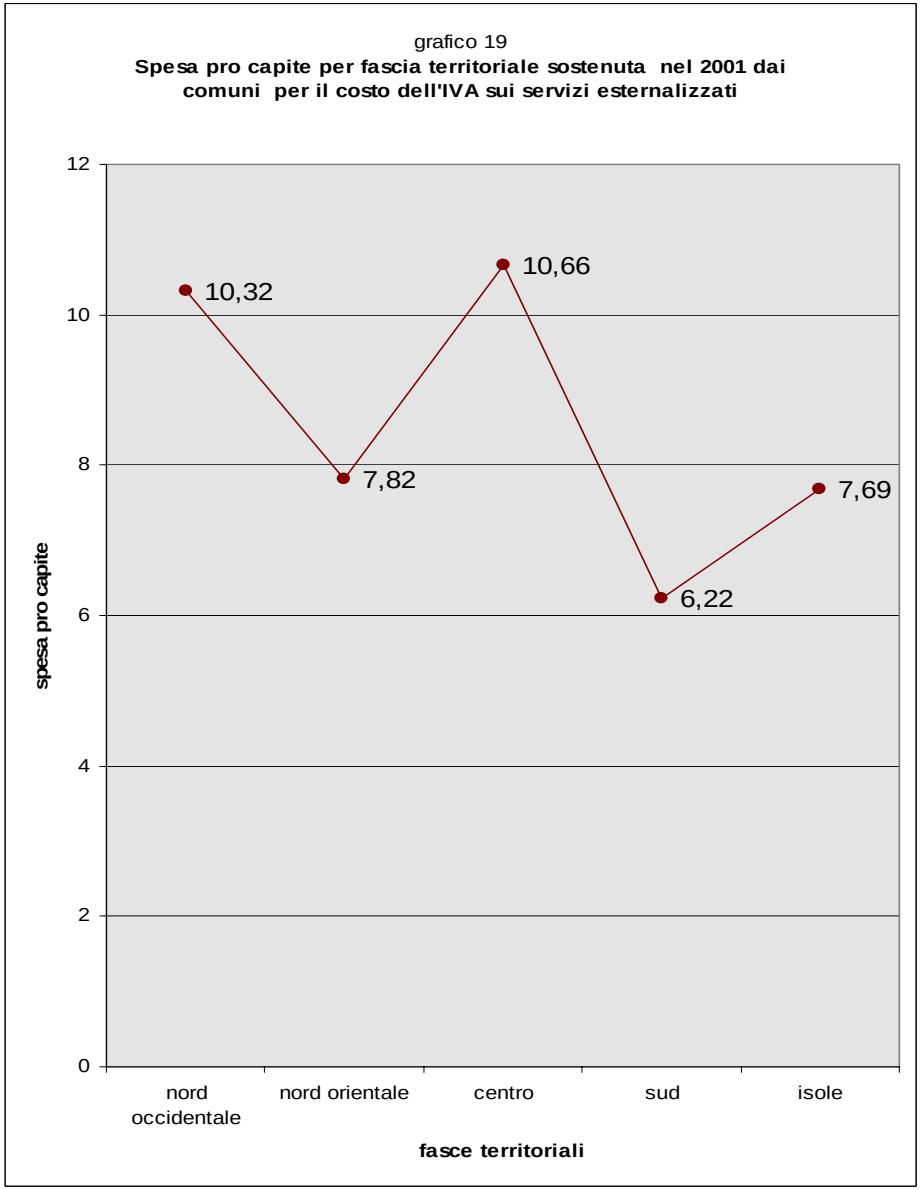


grafico 19

Spesa pro capite per fascia territoriale sostenuta nel 2001 dai comuni per il costo dell'IVA sui servizi esternalizzati



Tab. 16 (dati in euro)

Scarto delle medie pro capite di fascia territoriale rispetto alla media pro capite nazionale dell'anno di riferimento						
	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001
comuni	nord occidentale	1,79	1,12	0,95	1,99	1,37
	nord orientale	0,07	-0,49	-0,21	-1,59	-1,12
	Centro	0,16	1,91	2,08	1,50	1,71
	Sud	-1,50	-2,42	-2,43	-2,84	-2,73
	Isole	-1,87	-2,30	-2,52	-1,74	-1,26
	Media nazionale di riferimento	5,06	6,57	6,99	8,22	8,95

Tab. 17 (dati in euro)

Scarto delle medie pro capite di fascia territoriale rispetto alla media pro capite nazionale dell'anno di riferimento						
	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001
province	nord occidentale	0,02	0,04	0,05	-0,01	0,03
	nord orientale	-0,02	0,03	0,09	0,21	-0,08
	Centro	0,03	-0,01	0,00	-0,04	-0,03
	Sud	-0,02	-0,03	-0,05	-0,03	-0,01
	Isole	-0,00	-0,00	-0,03	0,03	0,09
	Media nazionale di riferimento	0,025	0,031	0,065	0,099	0,087

Tab. 18

Scarto % delle medie pro capite di fascia territoriale rispetto alla media pro capite nazionale dell'anno di riferimento						
	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001
Comuni	nord occidentale	35,40	17,03	13,61	24,26	15,32
	nord orientale	1,30	-7,46	-2,97	-19,36	-12,57
	Centro	3,08	29,08	29,82	18,28	19,11
	Sud	-29,65	-36,84	-34,78	-34,52	-30,47
	Isole	-36,93	-35,05	-36,06	-21,18	-14,10

Tab. 19

Scarto % delle medie pro capite di fascia territoriale rispetto alla media pro capite nazionale dell'anno di riferimento						
	Fasce territoriali	1997	1998	1999	2000	2001
province	nord occidentale	97,34	132,01	73,69	-12,59	33,83
	nord orientale	-89,10	85,70	141,16	207,07	-94,71
	Centro	141,34	-32,93	6,14	-40,54	-39,29
	Sud	-93,20	-95,05	-70,78	-28,97	-14,55
	Isole	-2,79	-9,34	-46,08	33,27	101,59

3.4) – Conclusioni

L'esito di questo studio risulta coerente con i risultati di altre ricerche condotte da diversi istituti pubblici e privati che in passato hanno cercato di analizzare il rapporto che si instaura tra le istituzioni pubbliche di base ed i cittadini ed appare in linea con la convinzione comune secondo cui questo rapporto raggiunge il suo apice nelle città di dimensioni medio grandi e soprattutto al centro ed al nord Italia.

Non deve trarre in inganno l'alta spesa pro capite che emerge dai grafici per gli enti di piccolissime dimensioni. Infatti i costi dei servizi essenziali gravano su questi comuni in maniera esorbitante rispetto alle entrate e finiscono per generare in situazioni critiche di bilancio. Ma il fenomeno trova compiuta spiegazione nella dinamica dei costi fissi che, è ampiamente dimostrato, sono particolarmente elevati negli enti di modesta dimensione. Allo stesso tempo non possono tralasciarsi le motivazioni di ordine sia economico e di livello giuridico costituzionale che impongono garanzie ai cittadini per la fruizione di livelli minimi di servizi.

Anche la spesa pro capite degli enti di grandi dimensioni risulta significativa, il che è spiegabile con la maggiore significatività del servizio.

La scelta dello Stato di incoraggiare, con contributi erariali, la fusione e l'unione di comuni si rivela, quindi, valida e lungimirante, e così anche la creazione, a suo tempo adottata, di microistituzioni quali le unità circoscrizionali che favoriscono tutt'oggi l'erogazione di servizi ai cittadini delle città metropolitane.

Tuttavia la decisione del miglioramento di detto rapporto in termini quantitativi e qualitativi è a carico degli amministratori dei singoli enti che con la loro azione e le loro scelte, nonché, con l'ausilio dei dati riportati da questa analisi, possono trarre utili elementi confrontando le proprie condizioni di spesa per servizi con la media della fascia demografica o territoriale di appartenenza.

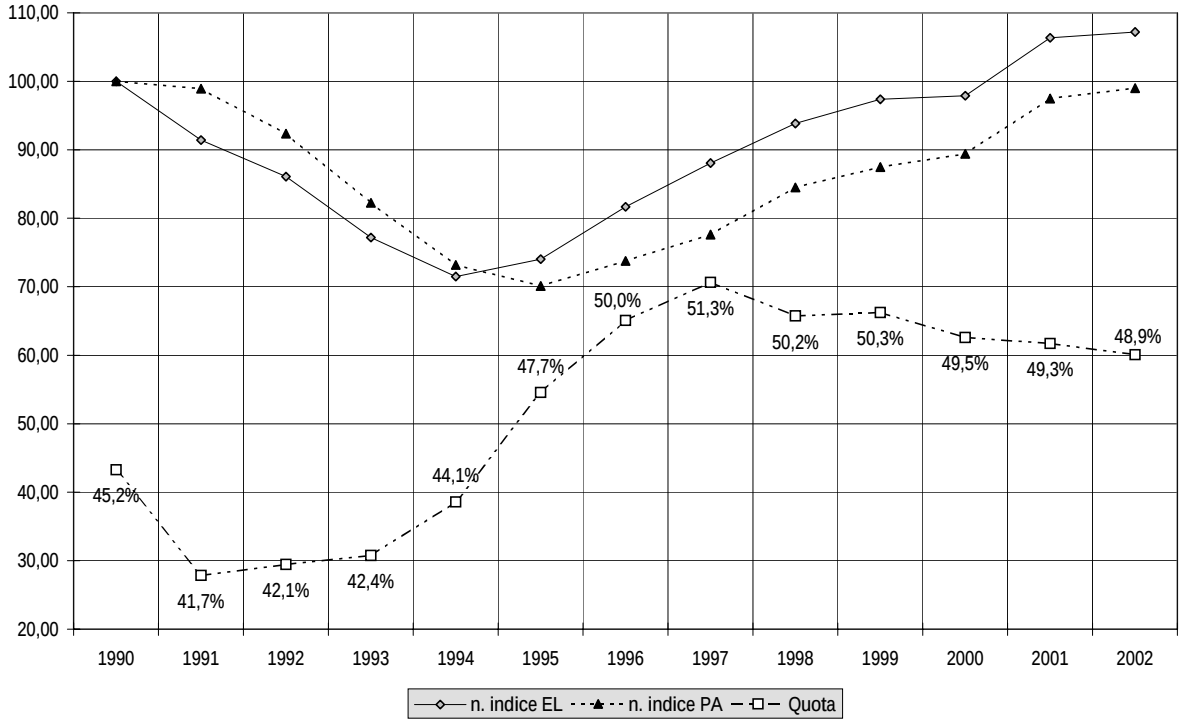
Appare comunque evidente che una spesa ottimale non debba essere necessariamente alta, questa infatti va rapportata alla quantità ed alla qualità dei servizi offerti e, soprattutto, alle esigenze di stabilità di bilancio.

5. Le spese in conto capitale

Gli investimenti degli enti locali rappresentano una quota significativa dell'attività di investimento dell'intera pubblica amministrazione.

Una parte cospicua delle decisioni in materia di infrastrutture che definiscono l'ambiente urbano e la sua vivibilità passa per Comuni e Province. Il grafico illustra efficacemente questo ruolo crescente degli enti locali.

Grafico 28: Andamento spese per investimenti (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) degli enti locali e della Pubblica amministrazione. Quota spesa per investimenti enti locali su spese investimenti totale Pubblica Amministrazione



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Si può osservare anche in questo caso una prima fase di riduzione, in termini reali, delle spese per investimenti sia per la P.A. che per gli enti locali. Tuttavia, per quest'ultimi, la spesa si riduce nel '91 assai più velocemente, sicché la quota sul

complesso della P.A., considerata al netto degli enti previdenziali[16] tra il 1990 ed il '91 scende dal 45% circa al 41,7%. Successivamente, fino al 1997, tale quota aumenterà raggiungendo il 51%. In questo periodo si alternano una fase ancora di riduzione delle spese per investimenti, ma a tassi inferiori a quelli del complesso della P.A., fino al 1994 ed una successiva fase in cui si inverte la tendenza (sia per gli enti locali che per la P.A., sempre considerata al netto degli enti previdenziali), iniziando un andamento crescente. La fase di espansione della spesa per investimenti prosegue poi fino al 2002, ma in questo caso con un tasso di crescita per gli enti locali analogo (anzi lievemente inferiore) a quello dell'aggregato delle amministrazioni pubbliche qui considerato, sicché l'incidenza degli investimenti degli enti locali sul totale dell'incidenza si attesta al 48,9% del 2002

Si deve comunque considerare che le spese per investimenti degli enti locali, in termini reali, solo dopo 10 anni, nel 2000, si sono riportate al livello dell'inizio periodo. Il complesso delle amministrazioni pubbliche, al netto degli enti previdenziali, tale risultato lo hanno conseguito nel 1999.

6. Trasferimenti correnti e compartecipazione IRPEF

6.1 I trasferimenti erariali: la mancata revisione delle regole di riparto

I trasferimenti dello Stato agli enti locali nel corso degli anni '90, hanno subito la mancata revisione delle regole di riparto, nonostante i diversi tentativi di razionalizzazione della materia. Il flusso dei trasferimenti destinato a ciascun

[16] Si è dovuto operare questa scelta, ovvero quella di depurare i dati riferiti al complesso delle Amministrazioni pubbliche dalle spese per investimento effettuate dagli enti previdenziali, in quanto nel 2001 con la dismissione del patrimonio immobiliare di tali enti, la spesa complessiva di investimento delle Amministrazioni pubbliche subiva una netta riduzione rispetto all'anno precedente, alterando la serie storica relativa alla quota delle spese di investimento degli enti locali sul totale delle Amministrazioni pubbliche.

comune non è, ancora oggi, funzione completa di un criterio obiettivo connesso al fabbisogno di spesa normalizzata di ciascun ente. In particolare, la distribuzione delle risorse risente ancora delle sperequazioni connesse all'originaria ripartizione in funzione alla spesa storica e delle successive sedimentazioni. Dalla metà degli anni '80 si iniziò ad introdurre elementi di riequilibrio nelle dotazione delle risorse trasferite[17]. Il processo produsse risultati migliorativi, ma fu per altri versi contraddetto dall'erogazione di trasferimenti *ad hoc* o da trasferimenti, non oggetto di perequazione, come quelli, per esempio, per le spese del personale a fronte dei rinnovi contrattuali. In definitiva, il sistema di riequilibrio non consentì di superare le iniquità iniziali.

Con l'introduzione dell'ICI fu tentata un'operazione di sistemazione generale della questione, mediante il dlgs 504 del 1992, consolidando in appositi fondi i trasferimenti fino a quel momento erogati (fondo ordinario e consolidato, per la parte corrente, e fondo ordinario per gli investimenti, per la parte in conto capitale) e introducendo un fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale ed un fondo speciale per gli investimenti.

Il fondo ordinario, la cui determinazione iniziale è stata basata sul complesso delle dotazioni ordinarie e perequative antecedenti la riforma e ridotte del gettito ICI calcolato al 4 per mille al netto della perdita derivante dall'abolizione dell'INVIM, costituisce la base di riferimento su cui applicare il tasso di crescita annuale delle risorse. L'incremento annuale è destinato esclusivamente alla perequazione degli squilibri della fiscalità locale. Pertanto la dotazione del fondo perequativo è data dagli aumenti annuali calcolati sul fondo ordinario.

La regola di crescita è stata variata negli anni nel senso che si è fatto riferimento o al tasso di inflazione programmato (biennio 1994-1995 e biennio 1999-2000) o ai tassi di crescita della spesa statale corrente al netto di quella per interessi (1996-1998). Per il biennio 1999-2000 è mutata anche la base di calcolo costituita non dal solo fondo ordinario, ma anche da quello consolidato e perequativo dell'anno precedente.

[17] Sia consentito il rinvio a: A.Mancini – G.Guerrieri *I flussi della finanza locale negli anni '80: tendenze e prospettive*, in Economia pubblica, n. 12, dicembre 1991.

Nel fondo consolidato sono confluiti tutta una serie di trasferimenti specifici a destinazione vincolata (le risorse per il finanziamento dei contratti per il personale riferentesi alla fine degli anni ’80, i contributi per Roma Capitale, per Pozzuoli, ed altri).

Il fondo ordinario per gli investimenti viene determinato con la legge finanziaria, mentre quello speciale è alimentato dai proventi della casa da gioco di Campione d’Italia ed è destinato alla realizzazione di opere pubbliche in alcuni specifici territori.

Il fondo ordinario rappresenta la somma delle dotazioni storicizzate di ciascun comune ed è quindi ripartito in proporzione a quelle dotazioni. Poiché, come si è detto, tale ripartizione è ancora influenzata dal criterio della spesa storica, essa presenta ancora significative sperequazioni. A tal fine è previsto un meccanismo di riequilibrio fondato sulla perequazione rispetto ai fabbisogni di spesa teorici individuati in base alla spesa per i *servizi indispensabili* valutata utilizzando parametri obiettivi, ovvero sulla base di alcune caratteristiche oggettive che condizionano la spesa del servizio erogato. Il fabbisogno così individuato è ulteriormente corretto per tener conto di alcune variabili esogene particolari (degrado socio-economico valutato attraverso specifici indicatori, la presenza di personale militare, la particolare dimensione demografica, ecc.). Una volta individuato l’ammontare di risorse ritenuto occorrente a ciascun comune, si raffronta il risultato con le risorse effettive date dai trasferimenti del fondo ordinario e consolidato e dal gettito dell’ICI calcolato al 4 per mille al netto della perdita dell’INVIM. Se si registra una eccedenza, al comune è ridotta la dotazione di trasferimento ordinario, mentre per quelli deficitarii vengono ripartite le risorse derivanti dalle riduzioni dei comuni eccedentari. Questo meccanismo prevede perciò, per un periodo di 16 anni, che una quota pari al 5% del contributo ordinario sia sottratta alla normale ripartizione per essere riattribuita in funzione di riequilibrio delle dotazioni “storiche”.

Il fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale è destinato agli enti che presentano valori di basi imponibili o di gettiti di tributi obbligatori inferiori al valore medio della classe demografica di appartenenza. La ripartizione avviene

privilegiando gli enti in proporzione allo scarto negativo registrato rispetto al valore medio (quindi tanto più si è distanti, tanto più generoso, in termini relativi, è il trasferimento), con l'ovvia finalità di tendere ad allineare, con questa integrazione perequativa di risorse, i gettiti procapite dei tributi.

Il fulcro della riforma, ovvero la riduzione graduale del 5% annuo per sedici anni dei fondi ordinari (quelli segnati dallo squilibrio della spesa storica) per una riassegnazione agli enti con uno scarto rispetto al fabbisogno superiore alla media (sostanzialmente venivano riequilibrate le risorse tra gli enti eccedentari e quelli sottodotati), fu attuato solo nel 1994. Dal 1996 vi fu di fatto il congelamento del sistema, con un incremento percentuale uguale per tutti dei trasferimenti, o con provvedimenti specifici per i comuni di piccole dimensioni.

Nel 1996 fu concessa una nuova delega esercitata con il dlgs del 30 giugno1997, n.244. Questo decreto legislativo non è mai stato applicato, essendo stata rinviata di anno in anno la decorrenza. Rispetto al precedente le due principali novità erano quello di estendere l'analisi della spesa standard dai servizi indispensabili a quelli maggiormente diffusi e nell'introdurre indicatori dello sforzo fiscale.

Nel 1999, vi fu una nuova delega che introduceva il principio della capacità fiscale nella ripartizione delle risorse. La delega non fu esercitata.

Appare chiaro, da questo succedersi un po' convulso di determinazioni legislative, l'esistenza di notevoli tensioni. In effetti, su tale questione si incrociano diverse problematiche che portano, o almeno hanno finora portato, alla paralisi delle istanze di riforma.

Negli ultimi due anni, poi, con le rinnovate politiche di tetti alle spese e blocco delle assunzioni, di congelamento dell'autonomia impositiva, di taglio dei trasferimenti, di stasi nell'applicazione del nuovo testo costituzionale concernente il titolo V, si sono prodotte ulteriori distorsioni ad una regolare e stabile definizione dei meccanismi di finanziamento degli enti locali.

La mancata soluzione di un assetto definito, anche in linea tendenziale, delle regole che presiedono entità, crescita e riparto dei fondi erariali, porta con sé anche la difficoltà ad inoltrarsi verso una più spinta autonomia tributaria. Il punto è emerso fin dal 2000 con l'introduzione dell'addizionale IRPEF (dlgs 360 del

1998). A tale riguardo è opportuno ripercorrerne brevemente la storia e le complicazioni.

L'addizionale IRPEF per i comuni fu originariamente introdotta con il seguente meccanismo:

a) aliquota base pari a quella necessaria per finanziare le nuove competenze derivanti dal decentramento amministrativo, cioè in sostituzione degli iniziali trasferimenti connessi a tale decentramento, con contestuale riduzione delle aliquote erariali;

b) aliquota discrezionale nella misura massima dello 0,5% fissata dal Comune.

Successivamente fu introdotta un'ulteriore possibilità: quella di stabilire un'aliquota base, in misura non inferiore all'1%, anche in sostituzione di un ammontare corrispondente dei trasferimenti ordinari non riferibili al decentramento amministrativo. Tuttavia i provvedimenti di attuazione connessi non furono emanati (sicché l'aliquota base è rimasta pari a 0, mentre la parte discrezionale dell'aliquota è stata deliberata, come si è già analizzato, da molti comuni), da un lato per la lentezza nella determinazione delle risorse connesse al decentramento amministrativo e la complicazione di sostituire i trasferimenti con un corrispondente gettito IRPEF[18], dall'altra *in quanto l'introduzione di un'aliquota base dell'addizionale in sostituzione dei trasferimenti erariali ordinari, richiedeva una riforma dei criteri di riparto di quest'ultimi*. Infatti, l'aliquota all'1%, il livello minimo richiesto dalla norma, avrebbe comportato la riduzione per un ammontare corrispondente dei trasferimenti (oltre 5.000 euro nel 2002, poco meno della metà dei trasferimenti correnti), oltrechè la riduzione di pari entità delle aliquote erariali, ma ciò avrebbe provocato diverse conseguenze:

1) per alcuni Comuni il gettito derivante dall'addizionale all'aliquota base dell'1% sarebbe stato superiore ai trasferimenti da sostituire; ciò avrebbe comportato la necessità per lo Stato di finanziare l'operazione in quanto il

[18] Nel 2002 i trasferimenti per funzioni trasferite, correnti e in conto capitale, ammontano a 21,19 milioni di euro. Per ottenere un gettito di pari ammontare mediante un'aliquota base dell'addizionale, si sarebbe dovuto introdurre un'aliquota pari a 0,039 per mille (e una riduzione di pari ammontare per le aliquote erariali). E' evidente la complicazione (e in gran parte l'inutilità) di una tale sostituzione dei trasferimenti.

taglio dei trasferimenti non avrebbe potuto essere di ammontare analogo al minor gettito IRPEF cui rinunciava; a meno di non far operare meccanismi di riequilibrio orizzontale tra i Comuni ma che avrebbero richiesto una revisione addirittura radicale dei trasferimenti (per esempio con fondi perequativi orizzontali);

2) in assenza di un processo di riequilibrio dei trasferimenti storici in funzione di qualche criterio obiettivo, la sostituzione dei trasferimenti erariali con l'addizionale IRPEF all'aliquota base, può causare esiti imprevedibili stante il fatto che le distribuzioni territoriali dei trasferimenti erariali, dell'addizionale IRPEF e dei fabbisogni di spesa necessari (spesa standard, costo standard, spesa e/o costi per servizi indispensabili) sono tra loro indipendenti.

Si doveva pertanto stabilire un finanziamento per l'operazione, nonché connetterla alla revisione dei trasferimenti

Nella finanziaria per il 2001 fu stabilito il seguente percorso:

a) si introdusse, per il solo anno 2002, una compartecipazione all'IRPEF pari al 4,5%, tale da rappresentare un ammontare di risorse analogo a quello derivante da un'aliquota di base dell'addizionale dell'1%;
b) questa operazione, analogamente all'introduzione dell'addizionale IRPEF, avrebbe generato una perdita per il bilancio dello Stato che sarebbe stata finanziata utilizzando le risorse "liberate" per i contributi alle rate di ammortamento dei mutui per gli investimenti;
c) l'aliquota base dell'addizionale sarebbe stata introdotta nel corso del 2001, per il periodo di competenza 2002, con effetti finanziari di cassa (per il meccanismo di pagamento a saldo delle addizionali) nel 2003 e con riduzione equivalente delle aliquote erariali;
d) tutto ciò avrebbe implicato la necessità di attuare il riordino dei trasferimenti erariali nel corso del 2001, tanto che si prevedeva di utilizzare le risorse "liberate" per i contributi alle rate di ammortamento dei mutui per gli investimenti, "nell'ambito della revisione dei trasferimenti agli enti locali".

Questo percorso fu interrotto con la finanziaria per il 2002, in parte perché ovviamente non vi erano più i tempi necessari per il riordino dei trasferimenti, ma soprattutto perché:

1) furono stornate le risorse impegnate per il riordino dei trasferimenti;
2) fu introdotto il vincolo che la compartecipazione sarebbe stata erogata a ciascun Comune fino a concorrenza dei trasferimenti erariali spettanti per quel medesimo anno.

Quest'ultima innovazione comporta la nullità, logica e sostanziale, del significato di "compartecipazione". In teoria, con il vincolo indicato nel punto 2, si può giungere a stabilire una compartecipazione al gettito IRPEF pari al 100%, senza produrre alcun cambiamento nel livello e nella ripartizione delle risorse definite dai trasferimenti erariali previsti per l'anno.

Ancora oggi, dunque, la questione rimane quella di stabilire nuove regole, coerenti con il dettato costituzionale vigente, per la ripartizione dei trasferimenti erariali.

E' evidente, al di là dei modelli teorici proponibili in ordine ai criteri del riparto, che se su questa strada si è incontrata tanta difficoltà, le ragioni probabilmente non sono da ricercare nella complessità della materia o nell'incapacità delle strutture tecniche dello Stato ad elaborare una proposta. La questione è che lo *status quo* rappresenta l'esito obbligato alla reazione che si innescherebbe alla modifica delle iniquità odierne le quali, anche per *esistere* da così lungo tempo e per non essere tanto conosciute e particolarmente avversate dai cittadini, rappresentano a loro modo un *equilibrio*. Tanto per rendere chiara la questione, limitandoci alle grandi metropoli, uno studio del Ministero dell'Interno[19] mostra che, con riferimento ad un modello di perequazione basato sulla spesa *standard* riferita a tutti i servizi (spesa complessiva) il comune di Roma otterrebbe un importo da perequazione per abitante pari ad oltre 17 volte quello spettante al comune di Napoli. E' evidente che correggere questo squilibrio (ammesso che il calcolo sia corretto, o che il riferimento a tutti i servizi sia opportuno) comporta la modifica di assetti così consolidati la cui correzione richiede, oltre che la necessaria gradualità, anche

[19] Ministero dell'interno – Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali *Revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali*, Roma, maggio 2002 – dattiloscritto.

opportune risorse aggiuntive che permettano di finanziare il fabbisogno perequativo, attenuando la necessità di *ridurre* drasticamente le risorse agli enti sovra-dotati. Di seguito si ritiene opportuno illustrare l'analisi dell'andamento dei trasferimenti erariali, alcuni dati sul "costo" per il bilancio dello stato di una compartecipazione IRPEF effettiva e un approfondimento sullo studio sopra citato del Ministero dell'Interno.

6.2 I trasferimenti erariali: analisi degli andamenti

Nella Tabella 8 che segue sono riportati i diversi trasferimenti erariali ai Comuni negli anni novanta. Si può immediatamente osservare come il complesso delle erogazioni sia diminuito dal 1993 (anno in cui vi è stato il taglio per l'ICI) al 2000 e solo nel biennio 2001-2002 sia ripreso ad aumentare. In secondo luogo, si nota come la "compartecipazione" IRPEF sia giustamente posta come una voce di trasferimento. In terzo luogo si può evidenziare come la crescita annuale delle risorse nominali, nel loro complesso e per componente (fondo ordinario rispetto a quello perequativo della fiscalità, per esempio), risulta alquanto variabile, segno sia dell'assenza di una *regola* stabile e condivisa, sia dell'effetto di alcune sostituzioni intervenute nella seconda metà degli anni '90[20].

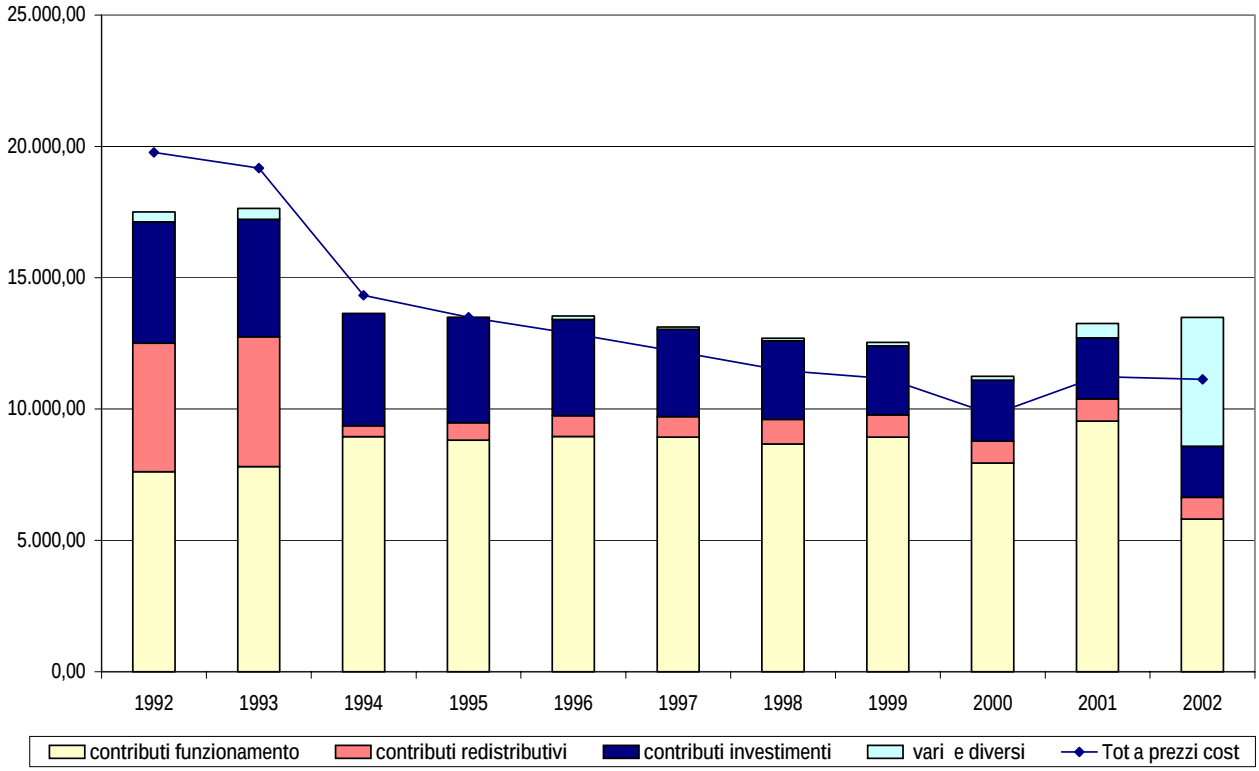
[20] Per esempio, aumento dei trasferimenti come sostituzione della compartecipazione IRAP, oppure riduzione, in alcuni casi, dei trasferimenti per recuperare le somme dell'incremento dell'addizionale all'imposta sui consumi di energia elettrica.

Tabella 8:trasferimenti erariali

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CONTRIBUTI ORDINARI	7.609,87	7.806,35	7.033,52	6.952,02	7.090,09	7.108,92	6.842,69	7.013,13	6.029,09	7.628,38	3.944,88
CONTRIBUTI CONSOLIDATI	0,00	0,00	1.913,27	1.856,95	1.869,11	1.820,81	1.819,53	1.923,89	1.914,03	1.914,81	1.868,18
contributi funzionamento	*7.609,87*	*7.806,35*	*8.946,80*	*8.808,97*	*8.959,20*	*8.929,73*	*8.662,22*	*8.937,02*	*7.943,11*	*9.543,18*	*5.813,06*
CONTRIBUTI PEREQUATIVI	4.902,15	4.946,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CONTRIBUTI SQUILIBRI FISCALITA' LOCALE	0,00	0,00	415,83	666,50	784,31	780,42	947,01	839,32	839,29	839,32	827,68
contributi redistributivi	*4.902,15*	*4.946,05*	*415,83*	*666,50*	*784,31*	*780,42*	*947,01*	*839,32*	*839,29*	*839,32*	*827,68*
CONTRIBUTI SVILUPPO INVESTIMENTI	0,00	0,00	127,05	169,40	74,11	78,30	55,79	58,83	73,97	259,92	180,53
CONTRIBUTI INVESTIMENTI ORDINARIO	4.619,21	4.476,88	4.152,81	3.849,17	3.588,66	3.248,15	2.934,17	2.566,75	2.239,55	2.068,55	1.764,16
contributi investimenti	*4.619,21*	*4.476,88*	*4.279,86*	*4.018,57*	*3.662,77*	*3.326,45*	*2.989,97*	*2.625,58*	*2.313,53*	*2.328,47*	*1.944,69*
CONTRIBUTI DIVERSI	373,47	412,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALTRI CONTRIBUTI	0,00	0,00	0,00	0,00	136,99	90,58	80,18	129,86	133,03	515,15	521,82
COMPARTECIPAZIONE IRPEF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.349,30
A comuni di VALLE D'AOSTA E FRIULI (*)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,59	11,61	11,61	11,59	11,59
FUNZIONI TRASFERITE (SPESE DI FUNZIONAMENTO)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,38	9,92
FUNZIONI TRASFERITE (SPESE IN C/CAPITALE)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,89	11,27
vari e diversi	*373,47*	*412,63*	*0,00*	*0,00*	*136,99*	*90,58*	*91,78*	*141,47*	*144,64*	*539,01*	*4.903,90*
TOTALE	17.504,69	17.641,91	13.642,49	13.494,04	13.543,27	13.127,17	12.690,97	12.543,40	11.240,57	13.249,98	13.489,34

(*) SONO TRASFERIMENTI PER ASSICURARE IL MINIMO GARANTITO PER SERVIZI INDISPENSABILI (RSS VALLE D'AOSTA E FRIULI VENEZIA-GIULIA

Grafico 29: Trasferimenti erariali valori nominali e a prezzi costanti 1995



Fonte Ministero dell'interno

Il Grafico 29 mette in evidenza, da un lato, la netta prevalenza dei contributi che per brevità abbiamo denominato di funzionamento (ordinari e consolidati) sui quali si accentra la stratificazione della storia passata, dall'altro, la netta riduzione subita dai trasferimenti in termini reali dal 1994 al 2002. In effetti fatto pari a 100 l'ammontare registrato nel 1994 dai trasferimenti complessivi espressi a prezzi costanti 1995, il numero indice scende a circa 78 nel 2002, con una perdita secca di oltre il 22%.

Si è accennato che in parte tale riduzione (o comunque il contenimento della crescita nominale) è attribuibile alla sostituzione dei trasferimenti con l'addizionale sui consumi energetici. Ciò tuttavia non è affatto sufficiente a spiegare questa netta caduta del valore in termini reali. Le ragioni dunque sono connesse alle regole di incremento dei trasferimenti che, mediamente, hanno garantito tassi di incremento inferiori all'inflazione.

6.3 Compartecipazione IRPEF: il costo per il bilancio dello Stato per una vera compartecipazione

L'attuale normativa lascia ancora impregiudicata la scelta tra compartecipazione IRPEF e introduzione dell'aliquota base (o di compartecipazione) all'addizionale IRPEF. Le scelte, sotto il profilo economico, sono del tutto equivalenti se per ciascuna scelta sia rispettata la seguente, diversa, condizione:

a) nel caso si introduca l'aliquota base dell'addizionale, occorre che a ciò corrisponda un contestuale taglio dell'aliquota erariale[21];

b) nel caso si scelga la compartecipazione IRPEF, è necessario che la sua ripartizione territoriale sia commisurata alle quote di base imponibile comunale (quella su cui si applica l'addizionale) corretta per l'ammontare di base imponibile attribuibile a quei contribuenti che non debbono nulla di addizionale in quanto nulla debbono come IRPEF erariale[22].

---

[21] Ovviamente ciò comporta una certa complicazione per via del fatto che l'addizionale si paga a saldo l'anno successivo (per i dipendenti il saldo è rateizzato su 11 mesi), mentre l'IRPEF erariale è pagata nell'anno corrente da parte dei dipendenti e con il meccanismo del saldo e dell'acconto per tutti gli altri redditi. A questo si può ovviare, mediante lo sfasamento temporale dell'anno di decorrenza dell'aliquota base dell'addizionale rispetto a quello della riduzione delle aliquote erariali (quest'ultima avviene a decorrere dall'anno successivo), nonché attraverso la modulazione della percentuale di acconto.

[22] Infatti, se così non fosse, la ripartizione della compartecipazione si distribuirebbe come il gettito IRPEF e non come la sua base imponibile (come invece accade con l'addizionale). La differenza tra le due distribuzioni consiste nell'effetto della progressività (al crescere della base imponibile il gettito cresce più che proporzionalmente). Ciò comporta che la distribuzione in base al gettito è più sperequante di quella in funzione della base imponibile, in quanto esalta le differenze di reddito procapite tra i comuni. Da un lato la distribuzione in base al gettito è coerente con una visione della compartecipazione quale *restituzione*, ai cittadini di un determinato territorio, delle imposte versate allo Stato per effettuare spese funzionali ai bisogni e alle preferenze espresse dalle collettività locali. Tale visione, tuttavia, implica l'assenza assoluta di una perequazione interterritoriale perché questa implica ridistribuire le imposte versate allo Stato in funzione di criteri diversi da quello della *restituzione*. Se si ammette la perequazione interterritoriale, allora le compartecipazioni debbono essere viste essenzialmente come una modalità di trasferimento che garantisce in misura un po' più forte una dinamica *automatica* non oggetto di contrattazione tra Stato e autonomie locali. In tal caso, la scelta del criterio di ripartizione va effettuata in relazione anche alla soluzione che si intende dare alle esigenze di perequazione. Nel caso specifico dell'IRPEF, la scelta del criterio di ripartizione (base imponibile *versus* gettito*)* va effettuata anche tenendo conto che in un caso (gettito) le politiche dello Stato in ordine alla redistribuzione del reddito (variazioni della progressività mediante variazioni di deduzioni, detrazioni, scaglioni e scala delle aliquote), pur effettuate a parità di gettito complessivo, possono determinare variazioni nella ripartizione della compartecipazione tra i di versi territori.

Ammettendo che in ciascun caso valga la specifica condizione indicata, la scelta, dal punto di vista economico-finanziario, comporta esiti strettamente equivalenti.
Tra questi esiti sussiste quello del limite entro cui può essere spinta l'ammontare della sostituzione dei trasferimenti con questo gettito tributario. Infatti, poiché al crescere del gettito complessivo cresce il numero di enti per i quali il gettito supera i trasferimenti, è evidente che ciò pone un costo per il bilancio dello Stato in quanto:

a) introdurre il tipo di limitazione attuale (la compartecipazione è erogata fino a concorrenza dei trasferimenti), seppure può consentire di evitare allo Stato di sostenere oneri aggiuntivi, comporta d'altro canto il completo annullamento del significato della compartecipazione; nel caso poi dell'addizionale tale scelta è, se possibile, ancor più priva di significato;
b) obbligare i comuni che registrano un'eccedenza a versare l'eccedenza stessa per finanziare i comuni con minore gettito, può essere una strada percorribile in quanto evita di mettere a carico dello Stato oneri aggiuntivi, ma ciò richiederebbe una modifica sostanziale dei meccanismi perequativi (da un fondo verticale ad uno *sostanzialmente* orizzontale); questa scelta potrebbe essere esplorata soprattutto nel caso si dovesse scegliere la compartecipazione IRPEF quale fonte cui attingere le risorse per la perequazione (come fu fatto con il dlgs 56 del 2000, per le regioni in materia di compartecipazione all'IVA);
c) è assolutamente evidente, infine, l'impossibilità di consentire a chi dal gettito della compartecipazione ottiene risorse superiori a quelle derivate dai trasferimenti erariali di mantenere questa eccedenza e, per far quadrare i conti, di incrementare il taglio dei trasferimenti rispetto al necessario per quei comuni con trasferimenti capienti.

Ciò non accade se la ripartizione viene effettuata in funzione della base imponibile e la neutralità che ne deriva è assai più razionale. In ultimo, conviene sottolineare come la norma attualmente vigente, indichi nella ripartizione in funzione del gettito il criterio da seguire. Questa scelta è ininfluente in quanto, ad oggi, la compartecipazione sostituisce esattamente i trasferimenti essendo distribuita, a ciascun Comune, fino a concorrenza dei trasferimenti medesimi.

Escluse queste possibilità, rimane quella di accollare un onere aggiuntivo a carico dello Stato. Uno studio a questo riguardo è stato effettuato dal Ministero dell'Interno[23].

E' opportuno sottolineare che i risultati cui perviene sono influenzati, almeno in parte, dal fatto che, a normativa vigente, la compartecipazione all'IRPEF non si distribuisce tra i comuni con le stesse quote con cui si distribuirebbe, a equivalenza complessiva del livello di gettito, l'addizionale IRPEF calcolata all'aliquota base (o di compartecipazione). Ciò in quanto le quote distributive della compartecipazione interiorizzano l'effetto progressività dell'IRPEF: le quote sono infatti calcolate sull'imposta netta, mentre l'addizionale agisce sul reddito imponibile. Ciò provoca ovviamente una maggiore concentrazione della compartecipazione presso i territori più ricchi (la progressività induce una imposta netta più che proporzionale rispetto al reddito). La conseguenza, in generale, è l'esistenza di maggiori sperequazioni e, in particolare, ciò influenza gli effetti sulla quota dei trasferimenti non recuperabile che va dunque a deprimere il bilancio dello Stato[24].

Fatta questa premessa possiamo osservare i risultati dello studio anzidetto.

In primo luogo, è opportuno segnalare che tale studio parte dalla già avvenuta introduzione di una aliquota di compartecipazione del 4,5% nel 2002 e analizza gli effetti di un incremento dell'ammontare dell'aliquota. Nello studio, pertanto, sono indicate percentuali di gettito IRPEF che si aggiungono al 4,5% esistente. Peraltro, non è chiaro se già all'aliquota del 4,5% vigente vi siano comuni per i quali non sarebbe stato possibile recuperare per intero il gettito per incapienza dei trasferimenti, ovvero se la compartecipazione effettivamente erogata sia inferiore a quella teoricamente spettante in virtù del vincolo normativo per il quale la compartecipazione è erogata sino a concorrenza dei trasferimenti. Pur in assenza di elementi di certezza al riguardo, si è assunta l'ipotesi che attualmente siano trascurabili per numero ed entità di "sforamento", nel caso esistano, i comuni per i

[23] S. Daccò *L'incidenza della compartecipazione IRPEF sui trasferimenti erariali* Roma, 29 agosto 2002.

[24] Vedi anche la precedente nota 22.

quali il gettito da compartecipazione sia risultato pari o superiore ai trasferimenti erariali sostituibili. In tale ipotesi significa che l'onere a carico dello Stato sia generato dall'incremento dell'aliquota di compartecipazione esistente.

Fatta questa necessaria premessa, un punto di partenza può essere quello di stabilire un incremento della quota di compartecipazione pari a 6,95852 punti percentuali (quindi una compartecipazione pari a 11,45852%), tale da generare un ammontare di gettito equivalente a quello degli attuali trasferimenti[25]. Tale soluzione comporterebbe l'azzeramento dei trasferimenti erariali per soli 2.259 Comuni, sui 6.701 considerati nello studio, pari a poco più di 1/3 dei comuni. Questa soluzione, per altro verso, comporterebbe un onere per lo Stato pari a 2.593 milioni di euro (equivalente alla quota di gettito IRPEF non recuperabile mediante il taglio ai trasferimenti perché singoli comuni risultano incapienti).

Si consideri, per paradosso, che anche devolvendo il 44,5% del gettito IRPEF (incremento di 40 punti percentuali) non si riuscirebbe ad azzerare i trasferimenti per tutti i comuni: rimarrebbero infatti circa mille comuni (978 per la precisione) ai quali rimarrebbero somme di trasferimenti erariali.

Nella Tabella 9 che segue sono riportati in sintesi i risultati della simulazione condotta nello studio.

Tabella 9: effetti compartecipazione IRPEF a diverse quote

Δ quota	**quota %**	gettito complessivo compartecipazione IRPEF (milioni di euro)	onere aggiuntivo per bilancio Stato, ovvero gettito IRPEF non recuperabile con taglio di trasferimenti (ml. euro)	n. comuni con azzeramento trasferimenti erariali	trasferimenti residui (ml euro)
+1,50%	6,00%	5.799,06	147,19	471	5.500,01
+3,00%	7,50%	7.248,83	488,82	990	4.391,88
+4,50%	9,00%	8.698,60	1.107,35	1.507	3.560,64
+6,00%	10,50%	10.148,36	1.919,61	1.987	2.923,13
+6,95852%	11,46%	11.074,78	2.593,26	2.259	2.670,37

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'interno e Ministero economia e finanze

[25] Si precisa che i trasferimenti considerati sono i contributi ordinario, consolidato, perequativo per la fiscalità locale, per le funzioni trasferite e i trasferimenti per gli investimenti (ordinario e per lo sviluppo). Inoltre il numero degli enti considerati nello studio sono 6.701 in quanto sono esclusi i comuni delle regioni a statuto speciale.

E' evidente che all'incremento del gettito della compartecipazione IRPEF complessivo, ovvero a maggiori quote di devoluzione, corrispondono dei trasferimenti residui che si riducono in misura meno che proporzionale. Lo scostamento deve essere assorbito, nelle ipotesi anzidette, dal bilancio dello Stato, il cui onere a carico cresce dai 148 milioni di euro in caso di aliquota complessiva del 6%, ai 2.600 milioni di euro in caso di aliquota complessiva dell'11,46%.

Sembra evidente che una scelta in ordine alla quota di compartecipazione che si intende realizzare, non può prescindere dalla contestuale determinazione di un sistema di regole di trasferimento che contemperino esigenze di riequilibrio territoriale delle dotazioni di risorse complessive rispetto ai fabbisogni, perequazione delle capacità fiscali, vincoli di bilancio per lo Stato. In effetti, aliquote molto elevate di compartecipazione comportano oneri aggiuntivi per lo Stato, riduzione di risorse disponibili al riequilibrio e alla perequazione e aumento dei divari esistenti (i comuni che hanno trasferimenti incapienti si ritrovano con risorse aggiuntive, corrispondenti ai maggiori oneri per lo Stato).

Analoghe considerazioni, valgono anche in caso di potenziamento dell'addizionale IRPEF mediante l'introduzione di una aliquota base (o di compartecipazione) e riduzione di aliquote erariali.

6.4 Lo studio del Ministero dell'interno per la revisione del sistema dei trasferimenti erariali

Il Ministero dell'interno, nell'ambito dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, ha condotto uno studio per formulare una proposta di riforma dei trasferimenti erariali. Tale studio è stato avviato per dare sostegno all'attuazione della delega contenuta nella legge 13 maggio 1999, n.133, (art.11, lettera f). Una volta non esercitata la delega lo studio è stato ripreso e concluso a maggio 2002[26] quale contributo per dar attuazione alla modifica costituzionale del titolo V approvata definitivamente nel 2001.

[26] Vedi nota 19 precedente.

Il nucleo della proposta di riforma consiste nella scelta di basare la politica di riparto dei trasferimenti al *gap* esistente per ciascun comune tra la spesa *standard* stimata e le entrate, di cui quelle proprie anch'esse valutate a livello *standard*. Un limite dello studio, non tanto della proposta, quanto del campo di osservazione assunto, è quello di aver escluso dalle verifiche empiriche e dalle simulazioni l'introduzione della compartecipazione IRPEF (o dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF).

Conviene dapprima illustrare la formula di riparto, soffermarsi poi sui principali componenti della formula e sulla loro determinazione ed infine verificare quali risultati ne derivano.

La formula di riparto proposta nello studio è la seguente[27]:

$$TR_i = (E_m - E_i) w_i P_i \frac{FP}{\sum_{i=1}^{m} [(E_m - E_i) w_i P_i} \quad \text{per} \quad E_m > E_i \quad [1]$$

dove:

G_i = entrate standard dell'i-esimo comune

S_i = spesa standard dell'i-esimo comune

P_i = popolazione dell'i-esimo comune

FP = ammontare fondo perequativo

$w_i = S_i/P_i$

$E_i = G_i/w_iP_i$

$E_m = \sum_{i=1}^{n} G_i \Big/ \sum_{i=1}^{n} w_i P_i$

Si dimostra che la [1] può essere scritta nel modo seguente:

[27] Cfr Ministero dell'Interno – Osservatorio *Revisione…*, op. cit., pag. 13.

$$TR_i = \frac{S_i \cdot \frac{\sum_{i=1}^{n} G_i}{\sum_{i=1}^{n} S_i} - G_i}{\sum_{i=1}^{m}[(S_i \cdot \frac{\sum_{i=1}^{n} G_i}{\sum_{i=1}^{n} S_i} - G_i)]} \cdot FP \qquad \text{per } S_i \cdot \frac{\sum_{i=1}^{n} G_i}{\sum_{i=1}^{n} S_i} > G_i \qquad [2]$$

In questo modo la formula di riparto risulta più facilmente intelligibile.
Anzitutto, nell'ipotesi in cui le entrate *standard* complessive sono eguali alle spese *standard*, la [2] diventa ancor più semplicemente:

$$TR_i = \frac{S_i \cdot -G_i}{\sum_{i=1}^{m}[(S_i \cdot -G_i)]} \cdot FP \qquad \text{per} \quad S_{i\,\mathrm{i}} > G_i \qquad [3]$$

Quindi, in base alla [3], il trasferimento viene dato in proporzione alla differenza tra spese ed entrate *standard* (dove il totale delle differenze, necessario per determinare la quota proporzionale, è calcolato solo nei casi in cui la differenza è positiva, $S_i > G_i$). In altri termini, dato l'ammontare del fondo perequativo, il trasferimento è erogato se la differenza tra spese e entrate *standard* è positiva ed è di entità tanto maggiore quanto più elevata è la quota della differenza sul totale di dette differenze positive.

Il rapporto $\frac{\sum_{i=1}^{n} G_i}{\sum_{i=1}^{n} S_i}$ è un termine costante che riproporziona i livelli dei singoli S_i in modo tale che la somma degli S_i riproporzionati sia pari al totale delle entrate *standard*.

Gli effetti di questo fattore di riproporzionamento (E_m nei termini dello studio) non sono perfettamente chiari. In effetti potrebbero esservi condizioni, almeno dal punto di vista teorico, tali da determinare risultati dubbi.[28]

Tralasciando questo aspetto della formula di riparto ipotizzato, il nodo principale di qualsiasi formula basata sui concetti di spesa *standard* ed entrata *standard* consiste esattamente nella definizione di *standard* e soprattutto nella possibilità empirica di stimare in modo soddisfacente entrate e spese *standard*.

Dal lato delle entrate proprie la definizione concettuale è alquanto semplice, dovendosi stimare la base imponibile potenziale, data dalla norma, a cui si applica l'aliquota *standard* che può essere quella media o quella minima obbligatoria. Le complicazioni insorgono se il fenomeno dell'evasione è non solo elevato, quanto diffuso in modo disomogeneo territorialmente. In tal caso, infatti, è necessario includere nella base imponibile potenziale anche una stima della base imponibile evasa, altrimenti si penalizzano le popolazioni che maggiormente adempiono agli obblighi fiscali. Peraltro, includere una stima dell'evasione, è comunque una deterrenza verso eventuali comportamenti lassisti degli enti territoriali nei confronti dei fenomeni evasivi. La questione diviene complicata, invece, qualora le basi imponibili fossero determinate a livello locale in modo sostanziale. In tal caso occorre anzitutto definire una base imponibile convenzionale "*standard*"; in secondo luogo è necessaria l'esistenza di flussi informativi sulle basi imponibili assai più impegnativi, in quanto le basi imponibili debbono essere conosciute, dal punto di vista quantitativo, con il massimo dettaglio in quanto solo in tal modo è possibile ricalcolare per ciascun ente impositore l'imponibile *standard*

L'esistenza di flussi informativi adeguati, comunque, è alla base di qualsiasi politica di perequazione si voglia intraprendere. Da questo punto di vista, il passaggio ad un sistema decentrato sia sul versante delle spese che delle entrate richiede un salto di qualità nei flussi informativi che ancora si stenta a compiere. Il problema non sta tanto nella disponibilità della tecnologia informatica, quanto, a

[28] Per esempio, si può dimostrare con una simulazione che con Em <0 e sufficientemente piccolo, si ottiene un S_i riproporzionato inferiore a Gi e quindi non avente diritto a trasferimenti, ma con un valore assoluto massimo nella differenza tra Si e Gi. Ciò non sembra del tutto logico.

monte, nell'articolazione completa ed esauriente dei flussi informativi occorrenti a realizzare un sistema informativo adatto allo scopo e nell'obbligatorietà a fornire tempestivamente le informazioni da parte di tutti gli attori coinvolti.

Dal lato delle spese, oltre a queste ultime considerazioni sui flussi informativi, vi è anche un problema definitorio circa il concetto di *standard*.

Da un lato, infatti, si deve riconoscere che proprio l'idea di decentramento, di autonomia, di "federalismo", implica difformità e non uniformità. Si deve cioè ipotizzare che i contenuti ed i livelli della spesa siano quelli che più si adattano alle preferenze locali che possono, per definizione, differire da luogo a luogo. Introdurre, in questo ambito il concetto di *standard* potrebbe apparire un controsenso. In realtà, fuori da dibattiti ideologici, il buon senso indica l'esistenza di un problema di *fabbisogno di spesa* da soddisfare inerente i servizi e le attività basilari degli enti. In altri termini, è opportuno anzitutto garantire a tutti gli enti di potere soddisfare questo fabbisogno di spesa di base *(basic requirement)*, in secondo luogo è necessario perequare le capacità fiscali in modo tale che le entrate standardizzate pro-capite, oltre a soddisfare il *basic requirement*, siano distribuite in misura tale da garantire, entro un certo livello di differenziazione ammissibile, le possibilità di scelta per i servizi non rientranti nello *standard*.

Dato questo impianto concettuale di riferimento, appena accennato e non esente da aspetti critici[29], rimane comunque aperto il problema di *come* calcolare lo *standard* ed anche come orientarsi nel determinare il *livello di differenziazione ammissibile*.

Al centro di entrambe le questioni si pone il problema della diversa efficienza mediante cui sono erogati i servizi da parte dei diversi enti e la sussistenza, per un campo di osservazione che va da comuni con dimensioni demografiche di 50 abitanti a comuni come Roma, di fortissime variazioni di scala che comportano per

[29] Uno di questi è rappresentato dalla scelta delle spese, ovvero dei servizi che formano il *basic requirement*. E' lecito ipotizzare, anzitutto, che lo stesso mix pubblico–privato nell'offerta dei servizi possa presentarsi in forma completamente diversa (per via, ad esempio, proprio delle economie/diseconomie di scala) a seconda della dimensione dell'ente. Cosicché taluni servizi che in certi luoghi è possibile che possano essere offerti dal mercato a prezzi accessibili, in altri solo l'ente locale può offrirli. Ciò impedisce di stabilire aprioristicamente quali possano essere i servizi che formano il fabbisogno di base, anzi possono essere diversificati per gruppi di enti (per esempio per classe demografica). In questa logica, la scelta dei servizi di base non è affatto scontata.

ciascun servizio diseconomie in un caso ed economie in un altro. Quest'ultime è possibile isolarle adottando funzioni di stima diversificate per classe demografica o introducendo questa quale variabile esplicativa nella stima delle funzioni. Tralasciando quest'ultimo aspetto tecnico, il punto cruciale concerne il fatto che stabilire le spese connesse ad un livello di efficienza *standard*, rinvia al problema della disponibilità di flussi informativi di dettaglio, coerenti ed omogenei. In assenza di sistemi di contabilità in grado di fornire dati omogenei e sicuri rispetto ai singoli servizi, della molteplicità delle forme gestionali comprese anche ampie esternalizzazioni di servizi, della tempestività dei dati occorrenti, il tentativo di stimare la spesa *standard* sulla base di livelli predefiniti di efficienza per i servizi base, rischia di rivelarsi soltanto una meritevole intenzione senza esiti pratici.

D'altra parte può essere conveniente, anche dal punto di vista della opportuna gradualità, posizionare l'efficienza *standard a quella media del sistema.* In tal caso, l'utilizzo di funzioni di regressione per stimare la spesa *standard* deve essere riconosciuto come un compromesso più che accettabile. Ciò è quello che viene compiuto nello studio del Ministero dell'interno[30]. Tale studio peraltro effettua una stima, mediante una funzione di regressione, sia per la spesa complessiva, sia per la spesa limitata ai cosiddetti servizi indispensabili.

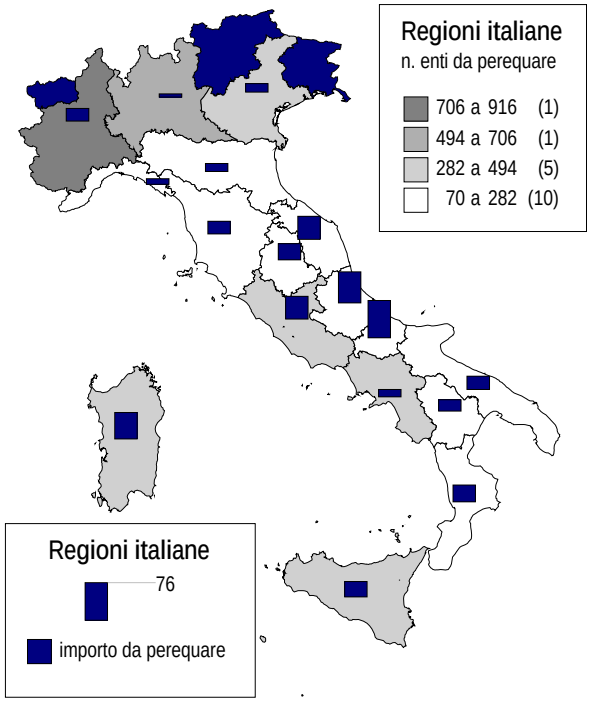
Rinviando al testo dello studio in esame l'analisi più accurata di come sono stati affrontati i problemi qui posti, vale la pena riportare il seguente brano a testimonianza delle carenze dei flussi informativi oggi esistenti:

> "Per l'ICI è solo apparentemente semplice. Il gettito standard dell'ICI è quello che si ottiene applicando l'aliquota del 4 per mille e la detrazione per le abitazioni principali pari a lire 200.000. Ma i *data-base* disponibili sono tutti poco affidabili. I dati relativi ai versamenti forniti dai concessionari della riscossione sono gli unici dati attendibili, ma questo positivo apprezzamento vale soltanto – sia chiaro – per i versamenti. Gli altri dati contenuti nei bollettini di versamento presentano molti errori e incongruenze. Quindi anche se è possibile risalire dai dati dei bollettini alle basi imponibili dichiarate per le prime case e per gli altri fabbricati (ed è quello che ha fatto l'Osservatorio), si tratta pur sempre di stime contenenti un discreto margine di errore."

[30] Le variabili utilizzate sono di tipo ambientale, demografiche, sociali economiche ed infrastrutturali. La funzione è stimata mediante 11 variabili e l'utilizzo di 8 dummy. Esse sono state utilizzate sia per spiegare la spesa complessiva che quella per i servizi indispensabili. La funzione relativa alle spese per quest'ultimi mostra un valore dell'R^2 migliore.

E' evidente, peraltro, che lo studio del Ministero dell'interno, prevedendo l'utilizzo della [1] sia nel caso di spese *standard* complessive, sia nel caso di spese *standard* riferite ai servizi indispensabili, si è dovuto porre il problema di quali entrate includere in un caso rispetto all'altro. La scelta è stata di assumere nel caso delle spese complessive l'aliquota media dell'ICI, anziché quella minima obbligatoria, oltre che di includere le entrate per trasferimenti dalle Regioni e le entrate extratributarie.

Deve esser chiaro, per concludere sul punto, che le formule perequative e di riparto, non debbono essere valutate solo dal punto di vista teorico, ma, molto più onestamente, anche e congiuntamente da quello applicativo, ovvero tenendo conto dei flussi informativi realmente esistenti e sulla loro qualità.



Regioni	importo (euro) da perequare procapite	n. enti da perequare
Piemonte	25,87	916
Lombardia	6,88	587
Liguria	11,57	153
Veneto	17,43	350
Emilia-Romagna	16,38	221
Toscana	25,56	227
Umbria	32,86	77
Marche	46,75	207
Lazio	46,30	306
Abruzzo	62,91	249
Molise	75,15	119
Campania	15,34	348
Puglia	27,03	215
Basilicata	23,27	70
Calabria	34,02	274
Sicilia	31,31	286
Sardegna	53,57	320
Italia	25,27	4.925

Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'interno

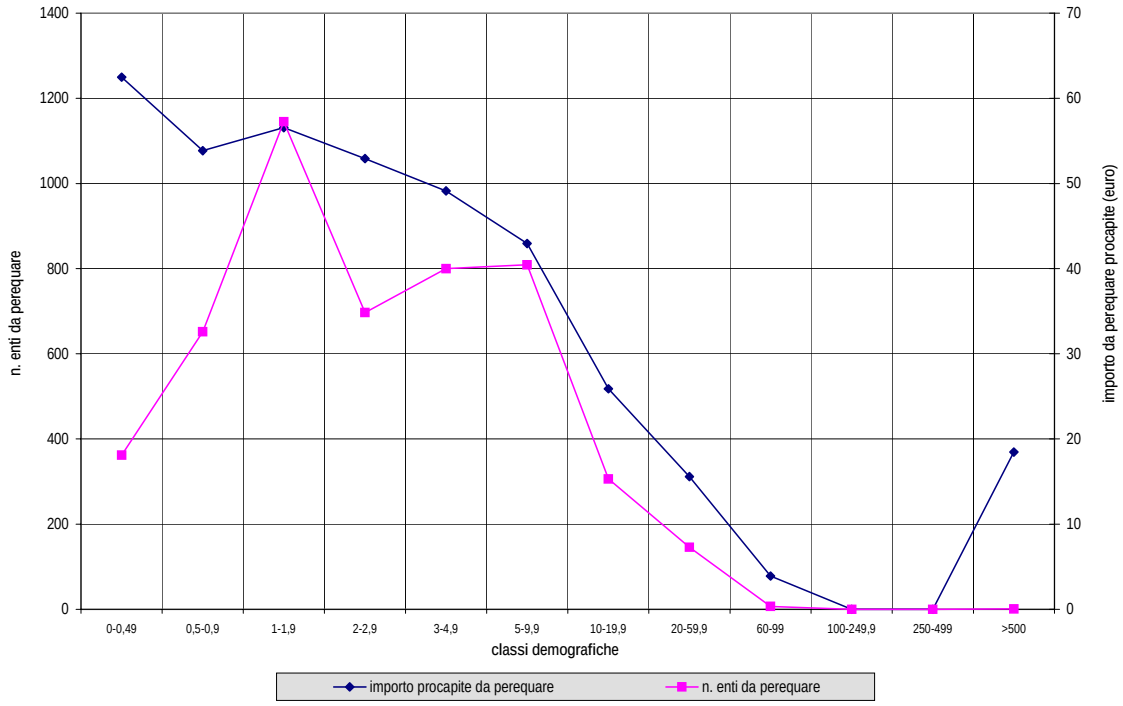
Dal punto di vista dei risultati, lo studio in esame con riferimento alle spese per servizi indispensabili, mostra anzitutto che l'importo necessario alla perequazione,

aggiuntivo rispetto ai trasferimenti previsti per il 2002, è pari a 1.404 milioni di euro.

Dalla figura e dalla tabella precedente si evidenzia come le regioni per le quali l'importo pro-capite da perequare è mediamente più alto sono, nell'ordine, Molise, Abruzzo, Sardegna, Marche e Lazio. Al contrario l'importo più basso si riscontra in Lombardia, Liguria, Campania ed Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda invece l'analisi per classi demografiche i dati sono riportati nel successivo Grafico 30. Appare evidente che gli importi perequativi decrescono al crescere della classe demografica dei comuni, con l'eccezione dei comuni sopra i 500.000 abitanti che ottengono un valore procapite superiore a quello dei comuni con popolazione compresa tra 20 e 60 mila abitanti. Occorre dire, peraltro, che il calcolo dell'importo da perequare procapite è determinato con riferimento all'intera popolazione della classe demografica di riferimento e non alla popolazione dei comuni per i quali si determina un importo da perequare diverso da zero.

Grafico 30: n. enti da perequare e importo procapite perequazione per classe demografica



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'interno

Ciò si può comprendere chiaramente osservando che dei sei comuni appartenenti all'ultima classe demografica (con più di 500.000 abitanti, ovvero Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova e Palermo) solo Roma avrebbe diritto ad un importo perequativo (aggiuntivo rispetto alle dotazioni attuali) pari a 49,85 euro per abitante (mentre dal grafico risulta che a quella classe demografica l'importo perequativo è circa 18,5 euro procapite).
Il contributo del Ministero dell'interno è un punto di partenza adeguato per affrontare ulteriori specificazioni, in particolare introducendo nelle ipotesi di simulazione gli effetti derivanti da una effettiva compartecipazione all'IRPEF o dall'introduzione dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF.

7.Riflessione su una possibile area di autonomia impositiva: l'imposta di registro sulle compravendite immobiliari

Una delle questioni che spesso rimane sospesa nell'ambito delle enunciazioni di principio è quella della dimensione dell'autonomia tributaria, nel senso che usualmente viene giustamente e correttamente indicata la centralità di tale autonomia, ma non sempre si declinano esattamente i suoi contenuti: quali tributi ai comuni?.
Un pilastro è e rimarrà, in ambito comunale, la tassazione immobiliare, oggi imperniata sull'ICI. Ciò per una serie intuibile di ragioni che hanno ovviamente a che fare con l'impossibilità di esportare l'imposta in territori diversi, di spostare la base imponibile, ecc.
L'ICI tuttavia soffre di due malattie: una è data dalla "personalizzazione" della base imponibile che la rendono una imposta complessa da gestire (anche dal punto di vista della perequazione), l'altra è data dalla sostanziale staticità

dell'imponibile. Quest'ultimo elemento rinvia alla riforma del catasto (più che al suo decentramento, alla revisione del sistema degli estimi catastali, tale da consentire realisticamente un aggiornamento dinamico dei valori catastali), posta che l'ultima revisione è ferma ai valori del 1988-89 e all'incremento forfetario del 5% intervenuto nel 1997 per legge.

L'altro cardine è l'addizionale IRPEF, pur se, come si è osservato, mediamente l'aliquota deliberata è già ormai allo 0,31%, rispetto allo 0,5% massimo.

Per il resto, oltre alla compartecipazione IRPEF (in parte come aliquota base dell'addizionale e in parte come compartecipazione sulla quale attingere le risorse per la perequazione), non è affatto semplice individuare un possibile ampliamento dell'autonomia tributaria.

Una possibilità che può essere esplorata è inerente al campo delle imposte gravanti sui trasferimenti immobiliari.

Occorre dire che già nella legge 662 del 1996 era stata indicata la devoluzione dell'imposta di registro sulle compravendite immobiliari come un'ulteriore fonte di entrata propria, sia pure nella forma della compartecipazione, per i comuni. La delega, al riguardo, non fu esercitata, per l'eccessiva erraticità del gettito. Per molti comuni la sostituzione dei trasferimenti erariali con la devoluzione di questo gettito, si può dire che rappresenta una pericolosa "lotteria", dipendendo dalla erratica movimentazione del mercato immobiliare.

Sulla base dei dati dell'Agenzia del territorio in ordine alla distribuzione delle compravendite, sono state condotte alcune elaborazioni riportate in appendice al capitolo 6.

Da queste emergono in modo piuttosto evidente due fenomeni:

- l'ampia, eccessiva, variabilità delle compravendite per un numero considerevole di comuni: oltre il 50% dei comuni nel triennio considerato avrebbe potuto subire variazioni di oltre il 25% nel gettito dell'imposta di registro (la metà di questi avrebbe subito variazioni superiori al 50%);
- la correlazione inversa esistente tra l'ampiezza della variabilità nei tassi di variazione annuali delle compravendite (e quindi dell'imposta di registro) e la dimensione demografica dei Comuni.

La compresenza di questi due fenomeni, può indurre a formulare una proposta che individui nei comuni di più grande dimensione il soggetto cui è ragionevole attribuire il gettito dell'imposta di registro sulle compravendite immobiliari.
In effetti, i problemi della accentuata variabilità annuale dell'imposta possono essere risolti, nel caso si volesse comunque decentrare l'imposta, o attribuendola ad enti legati a territori più ampi (Regioni, Province), oppure assai ragionevolmente, ai comuni con almeno più di 60.000 abitanti che sono in tutto 94 (a dati 2000). Tale imposta sarebbe anche la candidata ideale, tra l'altro, per rientrare nel *set* delle risorse con cui potrebbero essere finanziate le future *aree metropolitane*. Poiché la realizzazione di questa ulteriore realtà amministrativa non sembra essere all'ordine del giorno, conviene soffermarsi sull'ipotesi di attribuzione dell'imposta a comuni di più ampia dimensione demografica.
A tale riguardo si debbono affrontare due aspetti: uno sull'opportunità o meno di rendere variabile la geometria dell'autonomia tributaria in funzione dell'ampiezza dei Comuni; l'altro concernente la valutazione del se concedere soltanto una compartecipazione (magari anche al 100%) oppure una vera e propria autonomia tributaria con possibilità di variare l'aliquota (entro limiti predeterminati) da parte dei comuni dell'imposta sui trasferimenti immobiliari.
Sul primo punto il buon senso, prima ancora che rigorose valutazioni di carattere tecnico-economiche, portano ad indicare l'implausibilità di una situazione nella quale il comune di Carcoforo, in provincia di Vercelli, con 73 abitanti nell'ultimo censimento, possa disporre di identiche leve impositive e di identica autonomia tributaria del Comune di Roma con oltre 2 milioni e mezza di abitanti. Da questo punto di vista sarebbe da rivedere l'assetto della finanza locale nel suo complesso. Immaginando la vischiosità di rimettere in discussione assetti dati, sarebbe tuttavia opportuno che eventuali nuove leve impositive fossero concesse in relazione alla loro effettiva possibilità di esprimere risultati positivi sotto il profilo dell'efficienza, della stabilità dei bilanci, della possibilità gestionale. In tal caso, per quanto argomentato sull'imposta di registro sulle compravendite immobiliari, sembra evidente che o tale imposta si decentra soltanto ad alcuni comuni (quelli

più grandi) oppure è meglio non decentrarla affatto. Il rischio di instabilità che si innescherebbe per i bilanci di molti comuni di piccole dimensioni è toppo elevato.
Per quanto concerne il secondo aspetto, si può ritenere che concedere ai Comuni anche la possibilità di variare le aliquote impositive può trovare giustificazione solo se la politica tributaria è utile per indurre comportamenti urbanistici reali conformi alle attese dei piani che delineano lo sviluppo futuro degli agglomerati urbani. Ciò, però, richiederebbe non solo l'esistenza di piani regolatori approvati e aventi una effettiva valenza gestionale, ma addirittura la facoltà di definire aliquote differenziali all'interno dello stesso territorio comunale. Infatti solo in questo modo è plausibile indirizzare i comportamenti allocativi interni all'area territoriale di competenza comunale. Ciò determinerebbe, tuttavia, dei costi di gestione dell'imposta (in primo luogo da parte del contribuente) eccessivamente elevati.
Sebbene si ritengano non esaustive le considerazioni sopra svolte, è ragionevole considerare la forma della devoluzione di gettito, senza quindi alcuna facoltà di intervenire sull'aliquota, quale la forma più opportuna, almeno inizialmente, per l'attribuzione del gettito dell'imposta ai comuni di maggiori dimensione.

Appendice al capitolo 7: elaborazioni sull'imposta di registro

L'imposta di registro nel 2002, limitatamente alle compravendite immobiliari, è stimata pari a 2.629 milioni di euro[31]. Tenendo conto che gli immobili a destinazione residenziale rappresentano il 47% circa delle compravendite immobiliari (nel 2002), si è ritenuto che, seppure con qualche approssimazione, *si poteva cogliere il fenomeno dell'erraticità del gettito* dell'imposta di registro sulle compravendite immobiliari, analizzando soltanto il dato delle variazioni delle quantità compravendute degli immobili a destinazione residenziale. In effetti, posto che la quasi totalità dei valori assoggettati all'imposta sono identicamente eguali ai valori catastali e poiché questi non mutano per ampi lassi di tempo (come si è visto in precedenza), le variazioni dei prezzi di mercato non incidono in modo significativo sul gettito dell'imposta di registro.

Conviene partire da una possibile stima del grado di concentrazione del gettito, tenendo conto che quest'ultima risulta probabilmente sottostimata in quanto basata sulla distribuzione delle sole compravendite e non dei valori di riferimento catastali che, senza dubbio, sono differenziati a livello territoriale. E' assai probabile, per esempio, che i livelli di rendita media siano più elevati al Nord rispetto al Sud, o che siano più elevati nei grandi centri urbani che nei piccoli paesi. Ciò ovviamente comporta che il livello di concentrazione dato dalla distribuzione delle *quantità*, è potenziato anche da un effetto valore, che tenderà perlopiù ad accentuare i livelli di concentrazione.

Tabella 10: imposta registro su compravendite immobili per classe demografica dei comuni

classi demografiche	Stima quota imposta registro	Quota popolazione	N. comuni
0-0,49	0,60%	0,41%	10,00%
0,5-0,9	1,58%	1,41%	13,67%
1-1,9	3,82%	4,06%	20,20%
2-2,9	3,78%	4,22%	12,50%
3-4,9	7,04%	7,85%	14,79%
5-9,9	14,03%	14,36%	14,92%
10-19,9	14,24%	14,64%	7,83%
20-59,9	20,99%	22,04%	4,88%
60-99	7,18%	7,63%	0,71%
100-249,9	7,40%	6,72%	0,34%
250-499	3,88%	3,93%	0,09%
>500	15,44%	12,73%	0,08%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%

Nota: il numero dei comuni su cui è stata effettuata l'analisi è 7.703. Sono esclusi i comuni del Trentino Alto Adige, delle province di Gorizia e Trieste.

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat e Agenzia del territorio

[31] Cfr. *http://www.agenziaterritorio.gov.it/at_informa/parliamo_di/imposizione_immobili.pdf.*

Fatte queste premesse, si può passare ad esaminare la Tabella 10:

E' evidente che la concentrazione della imposta di registro per classe demografica è più accentuata rispetto alla popolazione residente. In effetti per i comuni compresi tra 1000 e 20.000 abitanti la quota della popolazione è più elevata rispetto alla quota dell'imposta di registro (45,1% rispetto 42,9%; si tratta del 70% circa dei comuni esaminati). Per i comuni sopra i 100 mila abitanti la situazione è inversa (23,3% quota di popolazione e 26,7% quota di imposta di registro).

La situazione si presenta ancora più sperequata se si osserva la distribuzione per grandi aree territoriali.

Tabella 11: imposta registro su compravendite immobili per area geografica

	Stima quota imposta registro	Quota popolazione	N. comuni
Nord	51,63%	43,42%	54,07%
Centro	22,04%	19,70%	12,96%
Sud	26,33%	36,88%	32,97%
Italia	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Oltre il 51% dell'imposta (rispetto al 43% della popolazione) sarebbe destinata ai comuni del Nord. Anche al Centro la quota dell'imposta è superiore rispetto a quella della popolazione, mentre ai comuni del Sud la quota dell'imposta sarebbe di circa 10 punti inferiori rispetto a quella della popolazione.

Poiché l'indice di dimensionamento relativo del mercato immobiliare (IMI, intensità del mercato immobiliare) [32] è strutturalmente più elevato al Centro-Nord, ciò spiega la maggior concentrazione della correlata imposta di registro in tali aree geografiche.

Per quanto concerne l'erraticità, sono utili i seguenti dati:

a) nel triennio 2002-2002 sono stati circa il 2% in media i comuni che non hanno registrato compravendite;

b) come è mostrato nella successiva Tabella 12, le variazioni intercorse nelle compravendite tra il 2000 ed il 2002 avrebbero potuto indurre ad una variabilità nei gettiti dell'imposta per i singoli comuni eccessiva: in entrambi i casi considerati (variazioni 2002 su 2001 e 2001 su 2000), circa il 50% dei comuni avrebbero potuto subire variazioni percentuali del gettito superiore od inferiore a quello dell'anno precedente per oltre il 25%(di cui la metà con sbalzi superiori al 50%).

[32] Su questo si rinvia a: Agenzia del territorio *Rapporto immobiliare 2001-2002*, Il-Sole-24 ore, Milano, 2002

Tabella 12: indicatori della variabilità

	Quota comuni		diff. assolute	
classi di variazioni %	**2002-01**	**2001-00**	**2002-01**	**2001-00**
<-50%	7,7%	9,0%	-33,29	-42,21
-50% - -25%	14,5%	15,5%	-70,15	-76,62
-25% - 0%	26,1%	25,8%	-117,00	-111,78
0% -25%	23,9%	22,8%	91,77	81,56
25%-50%	10,8%	10,3%	55,72	53,01
50% - 75%	5,9%	5,9%	28,62	29,39
75% - 100%	3,3%	2,8%	12,87	14,51
>100%	7,9%	7,9%	31,46	52,13
Totale	**100,0%**	**100,0%**	0,00	**0,00**

E' inoltre piuttosto intuitivo comprendere che questa estrema variabilità non è omogenea, se la analizziamo in relazione alla dimensione demografica degli enti. E' ovvio che le dimensioni del mercato immobiliare, sia residenziale che per gli immobili ad uso commerciale, siano strettamente correlate all'ampiezza dello *stock* esistente del patrimonio immobiliare. Pertanto in comuni di piccole dimensioni, dove lo *stock* esistente è racchiuso in un piccolo numero, è assai probabile che le variazioni percentuali da un anno all'altro possono essere elevatissime. Ma ciò accade in quanto in tali comuni *non esiste un mercato immobiliare* sulla compravendita del diritto di proprietà. Al contrario, ovviamente, il mercato immobiliare è chiaramente oggettivabile nei grandi centri urbani.

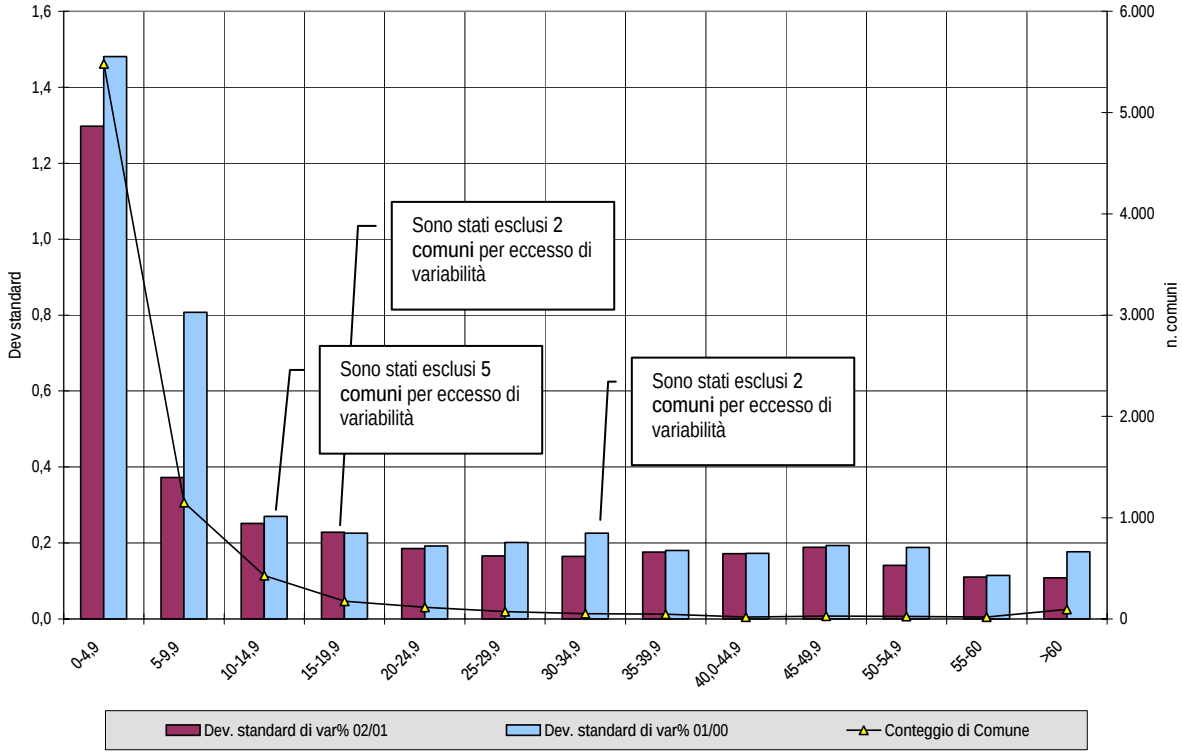
Sull'erraticità delle variazioni annuali si è effettuata un'elaborazione, riprodotta nel Grafico 31, che valuta la deviazione standard delle variazioni percentuali all'interno di ciascuna delle classi demografiche considerate. Si può così osservare come la erraticità delle variazioni[33] percentuali annuali delle compravendite (e quindi , date le ipotesi, dell'imposta di registro) sia nettamente decrescente al crescere della dimensione demografica degli enti. La misura dell'erraticità è data, appunto, dalla deviazione standard delle variazioni percentuali all'interno di ciascuna classe demografica.

Oltre 5.000 comuni aventi meno di 5.000 abitanti registrano una variabilità dei tassi di variazione delle compravendite, pari a 12 volte e ad 8 volte, rispettivamente nel 2002 e nel 2001, di quella registrata dai comuni oltre i 60.000 abitanti.

Anche eliminando le prime due classi demografiche, che mostrano la variabilità più accentuata, la tendenza rimane comunque decrescente al crescere dell'ampiezza.

[33] Limitate alle variazioni indotte dalla componente *quantità;* tuttavia, dato che i prezzi cui fa riferimento la stragrande maggioranza degli atti di compravendita sono i valori catastali che, come noto, non variano, si può senz'altro affermare che la componente *quantità* rappresenta la componente preponderante nella spiegazione delle variazioni e delle loro erraticità.

Grafico 31: deviazioni standard delle variazioni % dell'imposta di registro per classe demografica



8. I dati di consuntivo: analisi per fasce demografiche

8.1 Gli accertamenti delle entrate dai bilanci consuntivi

I dati rilevati ed elaborati dall'ISTAT sui *certificati di conto consuntivo* consentono una analisi specifica per il solo settore comunale e disaggregata per fasce demografiche. Le tendenze di fondo, come osserveremo, sono quelle già descritte nel precedente capitolo 2, ma l'intensità ed il grado con cui tali tendenze si sono manifestate tra i comuni di diversa ampiezza sono diverse[34].

Nel Grafico 32 e nel Grafico 33 sono riportate le composizioni percentuali delle entrate correnti per classi demografiche relativamente al 1992 (pre ICI), al 1995 ed al 2001. Il dato del 2001, tratto dalla *rilevazione rapida* dell'ISTAT presenta voci meno dettagliate.

Sembra evidente che l'introduzione dell'ICI abbia mutato radicalmente la dipendenza dai trasferimenti erariali e regionali tra i diversi gruppi di comuni distinti per ampiezza demografica. Infatti, se nel 1992 i comuni più grandi (oltre 60.000 abitanti) dipendevano per oltre il 60% delle risorse dai trasferimenti, nel 1995 tale quota scendeva al 44,2%. Tutti gli altri comuni di minore dimensione, registravano nel 1992 una quota di trasferimenti sul totale delle entrate correnti inferiore al 60%. Successivamente, nel 1995, sono i comuni con meno di 5.000 abitanti ad aver la quota di trasferimenti sulle entrate più elevata. Ciò conferma quanto descritto nei precedenti capitoli circa la minore autonomia tributaria che contraddistingue i comuni più piccoli.

Un altro elemento da porre in evidenza è che in tutto il decennio la fascia demografica di Comuni con la minore dipendenza dai trasferimenti, ovvero con la quota di entrate proprie (tributarie ed extratributarie) più elevata, è quella compresa tra i 10 ed i 20 mila abitanti (64% nel 2001, rispetto al 59,5% di media nazionale).

[34] Sui problemi connessi all'utilizzo di questa fonte informativa si rinvia al capitolo 1.

Per quanto concerne l'andamento delle entrate in ciascun anno, il Grafico 34 pone in evidenza (fatto pari a 100 il 1992) l'evoluzione del n.indice delle entrate correnti per classe demografica dei comuni.

Grafico 32: composizione entrate correnti per classi demografiche – anni 1992 e 1995

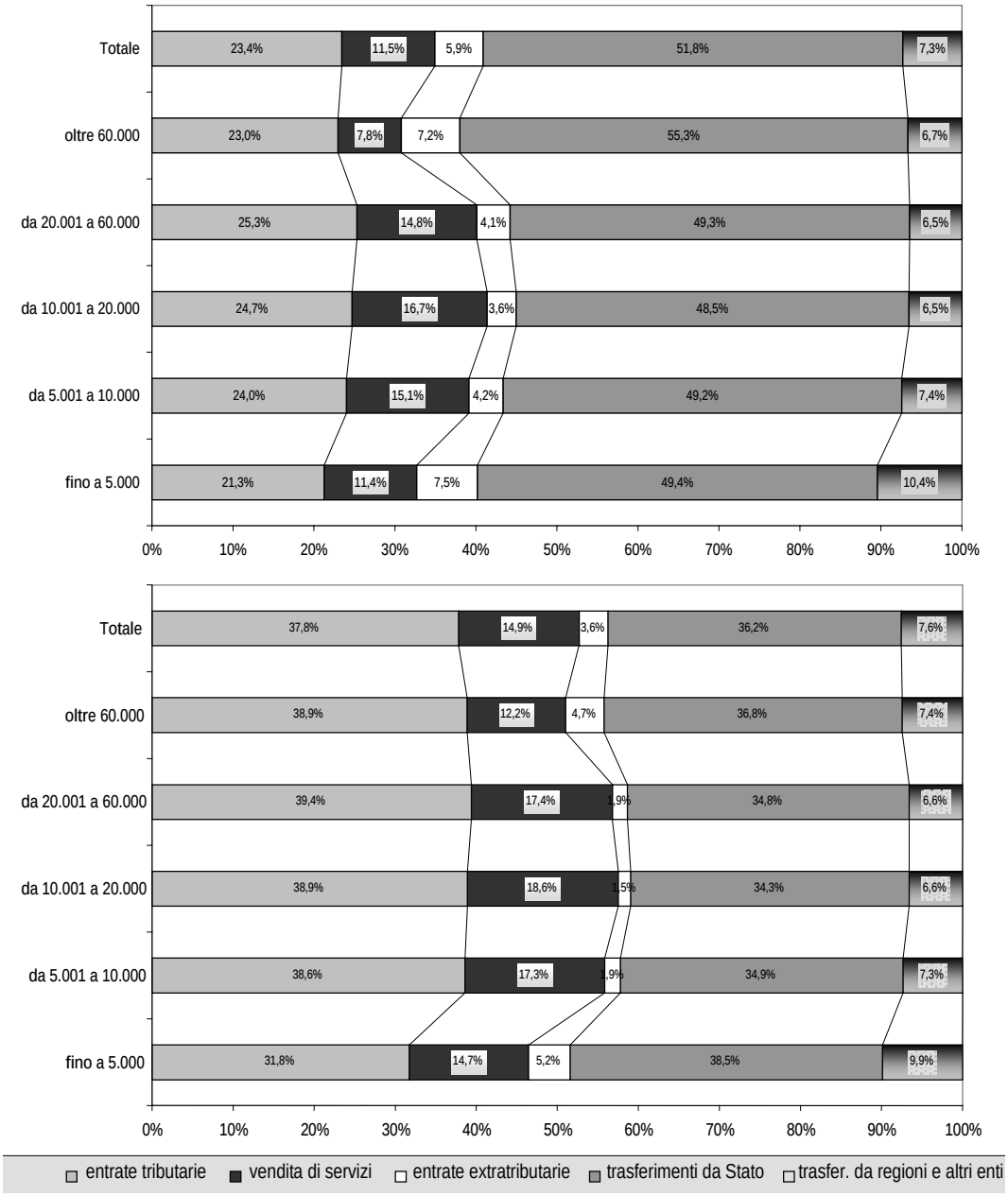


Grafico 33: composizione entrate correnti per classi demografiche -2001

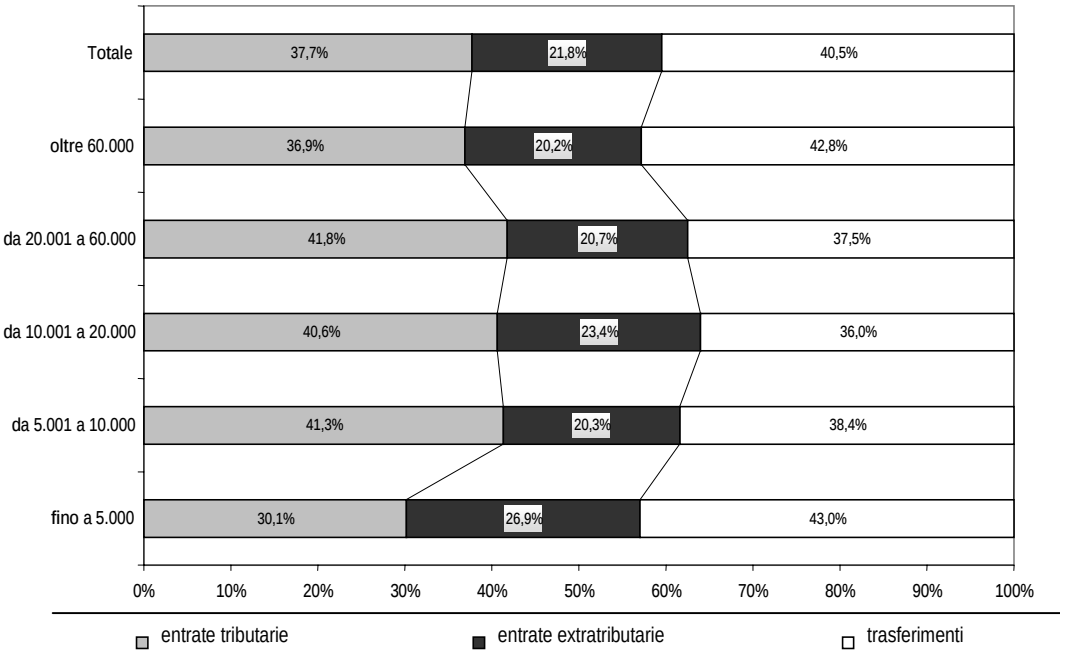
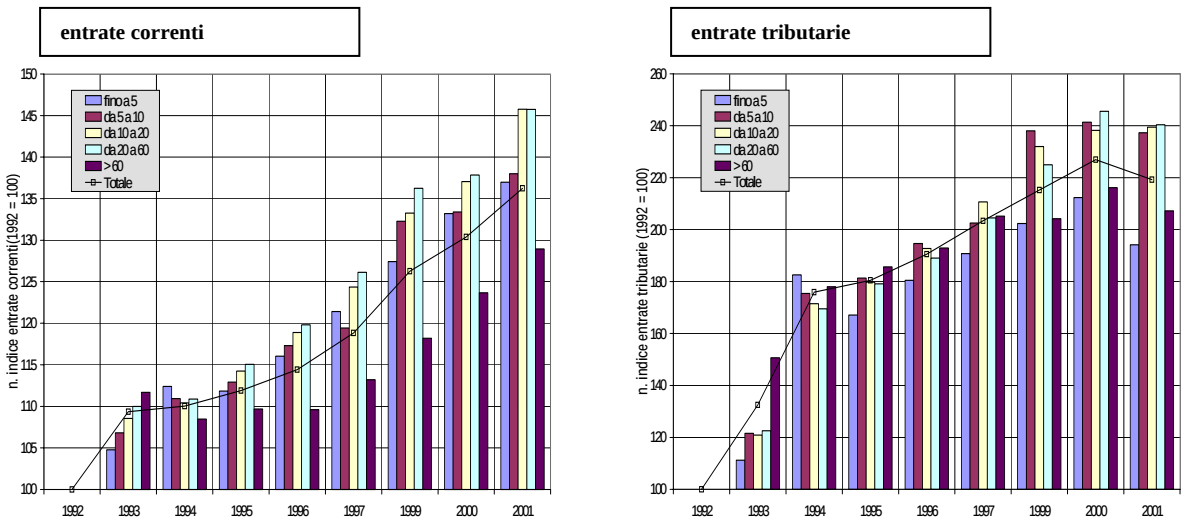


Grafico 34: entrate correnti e tributarie a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia

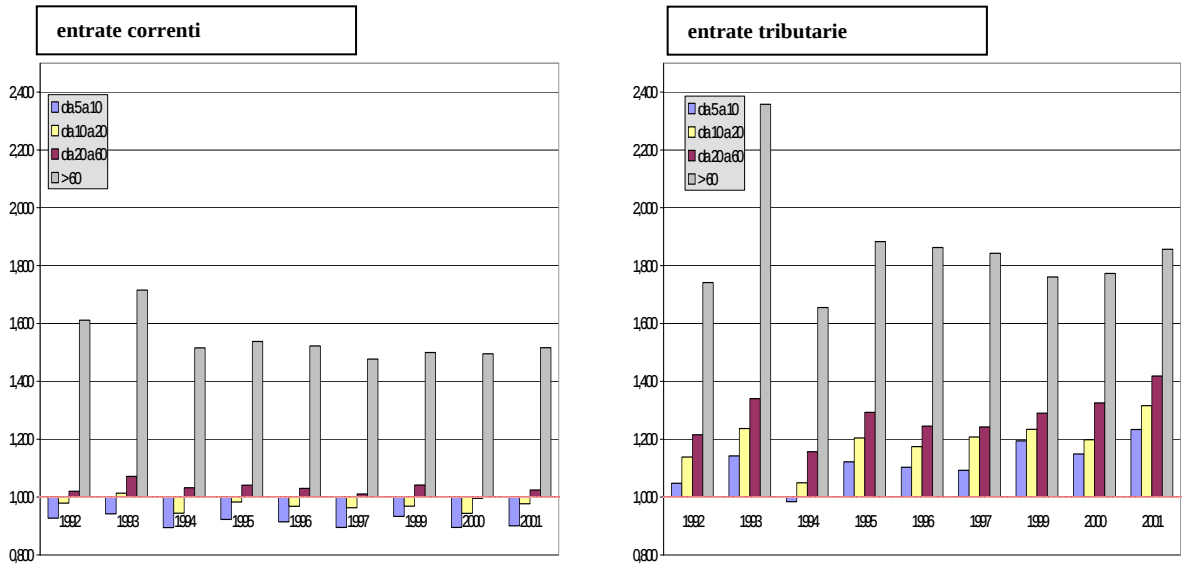


Nell'ambito di un sentiero di crescita, ovvio trattandosi di valori nominali, è significativo l'andamento registrato negli anni '90, e ancora nel 2000-2001, dalle

entrate correnti dei comuni appartenenti alle classi demografiche 10-20mila abitanti e 20-60 mila abitanti. I Comuni di maggiore dimensione (sopra i 60 mila abitanti) mostrano invece una crescita delle entrate meno impetuosa. Come vediamo immediatamente nel secondo grafico a destra, l'andamento delle entrate tributarie non giustifica i divari tendenziali riscontrati sul complesso delle entrate correnti. In questo caso sono i comuni con meno di 5.000 abitanti a registrare una dinamica più contenuta. Sebbene anche in questo caso i comuni tra i 10 ed i 60 mila abitanti mostrano una crescita del numero indice più elevato il divario rispetto ai comuni più grandi (oltre 60.000 abitanti) è meno accentuato. Ciò implica che è soprattutto nel campo delle entrate extra-tributarie che nei comuni tra 10 e 60 mila abitanti vi è stata la crescita maggiore.

Nel Grafico 35 sono riportati per le entrate correnti e per quelle tributarie *i differenziali rispetto alla classe demografica più piccola* (ovvero fino a 5.000 abitanti) dei valori pro-capite. In altri termini, il valore procapite medio delle entrate correnti registrato per la classe demografica oltre 60.000 abitanti è posto in rapporto all'analogo valore medio riferito alla classe demografica fino a 5.000 abitanti.

Grafico 35: Differenziali delle entrate correnti e tributarie procapite – classi demografiche in migliaia



Nonostante il forte mutamento nella composizione delle entrate ed anche nei diversi andamenti riscontrati per le diverse classi demografiche, è interessante notare che, almeno per quel che concerne il complesso delle entrate correnti, i differenziali tra le diverse classi demografiche, pur oscillando nel tempo, non hanno avuto subito variazioni significative.

Per osservare meglio questa conclusione, si riportano nel prospetto i dati relativi al 1994 e al 2001 delle entrate correnti. E' palese la sostanziale invarianza nei differenziali delle entrate correnti procapite.

classi demografiche in migliaia	**1994**	**2001**
fino a 5	1,000	1,000
da 5 a 10	0,894	0,901
da 10 a 20	0,944	0,977
da 20 a 60	1,032	1,024
> 60	1,516	1,517

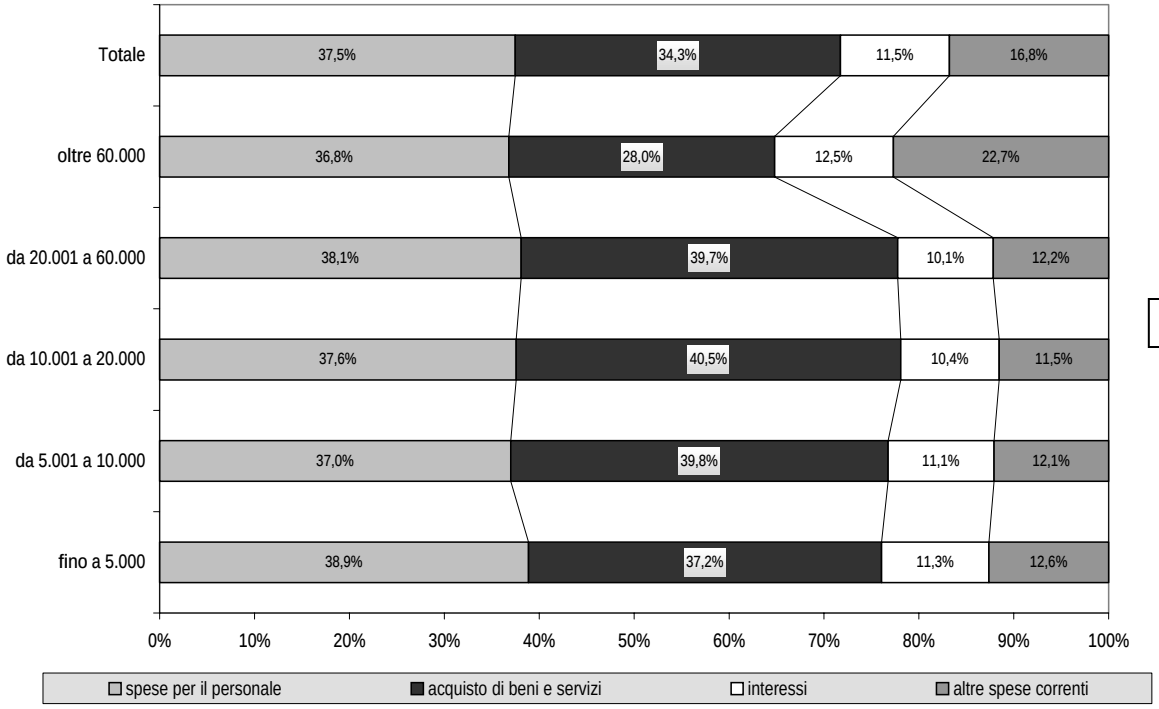
Per quanto concerne le entrate tributarie, successivamente al 1994, alcune modifiche sono avvenute. In primo luogo i differenziali nei valori procapite rispetto alla classe demografica più piccola sono sensibilmente aumentati con riferimento a tutte le altre classi demografiche. In secondo luogo, i differenziali che esistevano nel 1994 tra i comuni di più grande dimensione e quelli di dimensione inferiore si sono ridotti mediamente del 10%,.in modo non elevato ma percepibile.

8.2 Gli impegni di spesa dai bilanci consuntivi

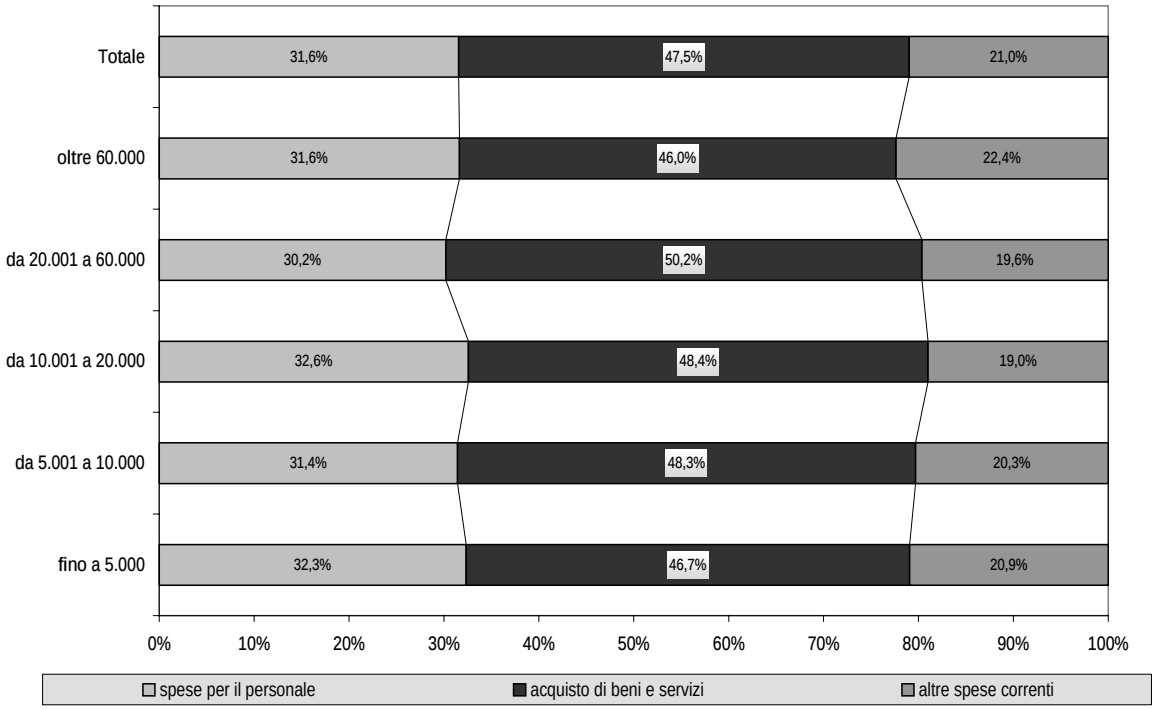
Sul fronte delle spese correnti i successivi grafici , evidenziano la composizione in anni diversi: 1992, 1995 e 2001.

Differenze nel tempo nella composizione della spesa corrente ve ne sono, ma i dati strutturali della diversa composizione per classe demografica non mutano granché.

Grafico 36: composizione spese correnti per classi demografiche – anni 1992 e 1995



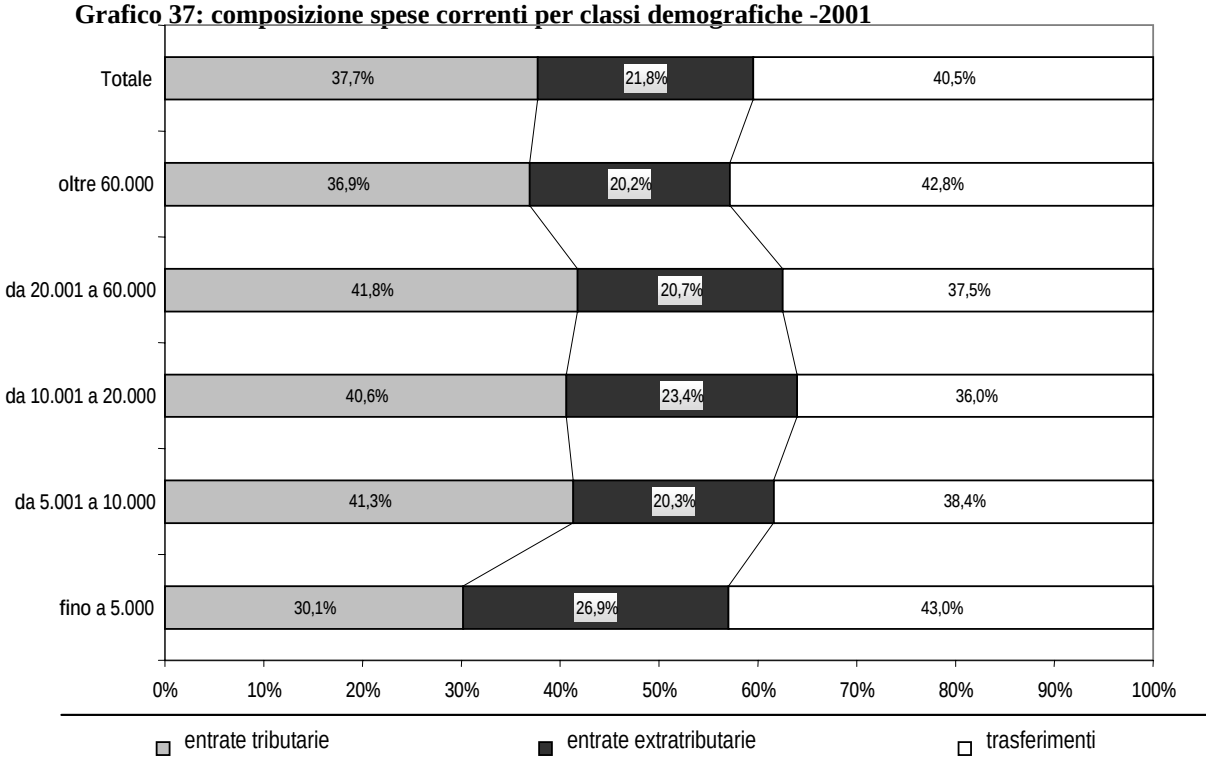
1992



1995

L'unica eccezione, che tra l'altro rappresenta anche l'eccentricità più vistosa in termini di composizione rispetto alle altre classi demografiche, è rappresentata dai comuni più grandi (> 60 mila abitanti). In tal caso, la differenza è data sostanzialmente dalla variazione nel tempo, in particolare tra il 1995 ed il 2001, del peso assunto dalla spesa per interessi. Nel 1995 tale spesa pesava per l'11% e sommata alla voce altre spese, definiva una quota di spese correnti dell'ordine del 38%. Nel 2001 (non si ha il dato disaggregato delle spese per interessi) la voce altre spese comprensiva degli interessi si riduce ad una quota del 22,4% sul totale delle spese correnti. Per contro si assiste ad una crescita del peso relativo delle spese per acquisto di beni e servizi.

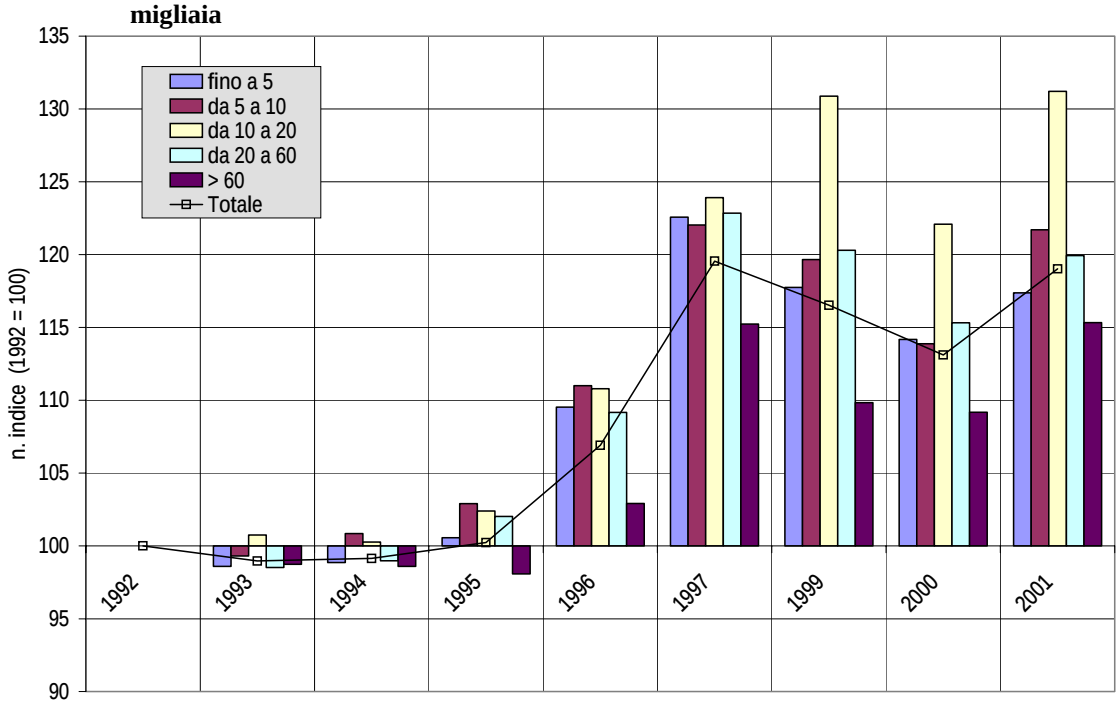
Grafico 37: composizione spese correnti per classi demografiche -2001



Valutando ora gli andamenti nel periodo considerato, si può osservare dal Grafico 38 che fino al 1994 quasi tutti i comuni ha registrato diminuzioni nella spesa per il personale. A partire dal 1995, con l'eccezione dei comuni più grandi che mostrano una ulteriore lieve flessione, si assiste ad una inversione di tendenza. Tassi di crescita molto elevati si verificano nel 1996-1997, e ciò riguarda tutti i comuni,

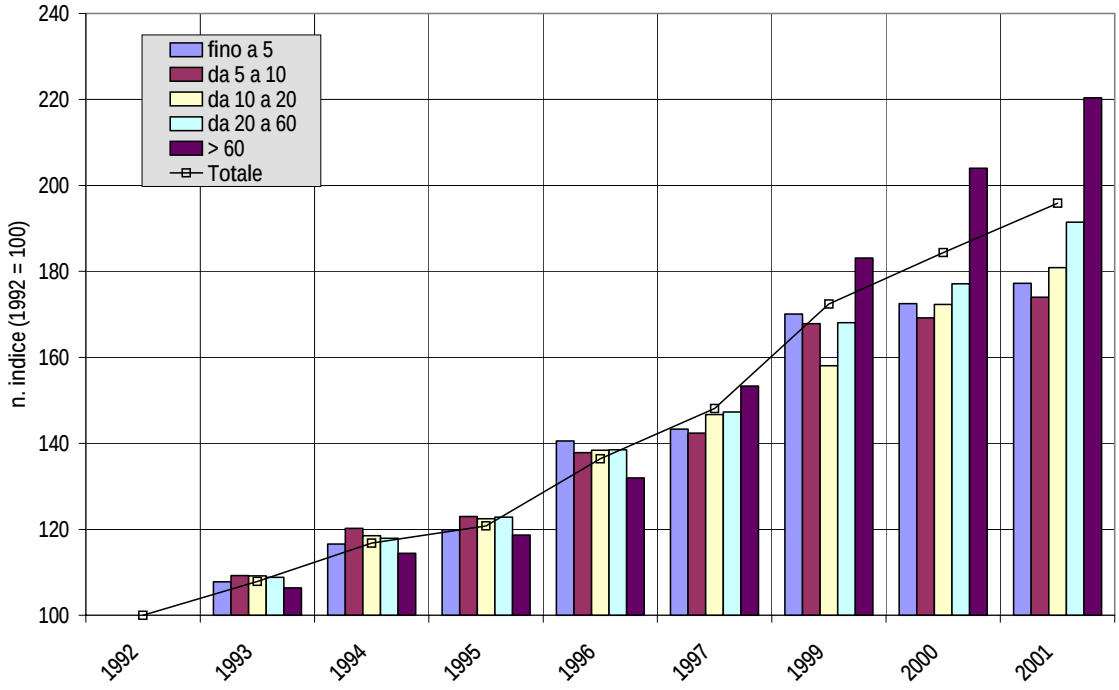
sebbene i passati andamenti incidono nel mantenere diversi i livelli del numero indice. Dopo il 1997, l'andamento prosegue altalenante con riduzioni nel 1999 e nel 2000 ed aumenti nel 2001. Rispetto a ciò si distinguono i comuni con 10-20 mila abitanti nei quali si assiste ad aumenti considerevoli nel 1999 e nel 2000. In definitiva i livelli, fatto pari a 100 il 1992, nel 2001 si presentano con un picco nella classe 10-20 mila abitanti (oltre il 30% di incremento nel circa 10 anni) e il livello di crescita più basso per i comuni oltre i 60 mila abitanti (15% nel medesimo periodo).

Grafico 38: spese per il personale a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia



L'andamento delle spese per acquisto di beni e servizi presenta una tendenza alla crescita assai spiccata ed omogenea. L'unica eccezione (vedi Grafico 39) è data dai comuni più grandi, nei quali, in particolare nel 1999, nel 2000 e nel 2001, la crescita di questa tipologia di spese correnti è assai più accentuata. Si consideri che il tasso medio annuo di crescita nel periodo 1996-2001 è del 10% per i comuni più grandi e per il 5,6% per tutti gli altri comuni.

Grafico 39: spese per acquisto di beni e servii a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia



Le altre spese correnti, che includono la voce interessi passivi, mostrano invece una tendenza nel tempo più variabile almeno fino al 1997. Dal 1999 in poi, invece si presentano due tendenze in contrasto. Una afferente i comuni di più grande dimensione che mostra tassi di riduzione di questa componente crescenti nel tempo. L'altra, che riguarda tutti gli altri comuni, indica invece una tendenza all'aumento della voce "altre spese correnti" (a parte una parziale eccezione dei comuni tra 5 e 10 mila abitanti nel 2001, pur se i livello del numero indice si posiziona comunque al di sopra del 1999).

Sembrerebbe che la caduta delle spese per interesse e delle altre spese in generale abbia permesso di finanziare la crescita degli acquisti di beni e servizi nei comuni di più grande dimensione Quest'ultima, d'altra parte, deriva in misura significativa anche dagli effetti contabili del processo di esternalizzazione dei servizi.

Questi diversi andamenti, tuttavia, non hanno modificato in modo sostanziale i differenziali esistenti nella spesa pro-capite, come è osservabile dal Grafico 41. Si segnala soltanto una leggera riduzione dei differenziali di tutti gli altri comuni rispetto ai comuni di più grande dimensione..

Grafico 40: Altre spese correnti a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia

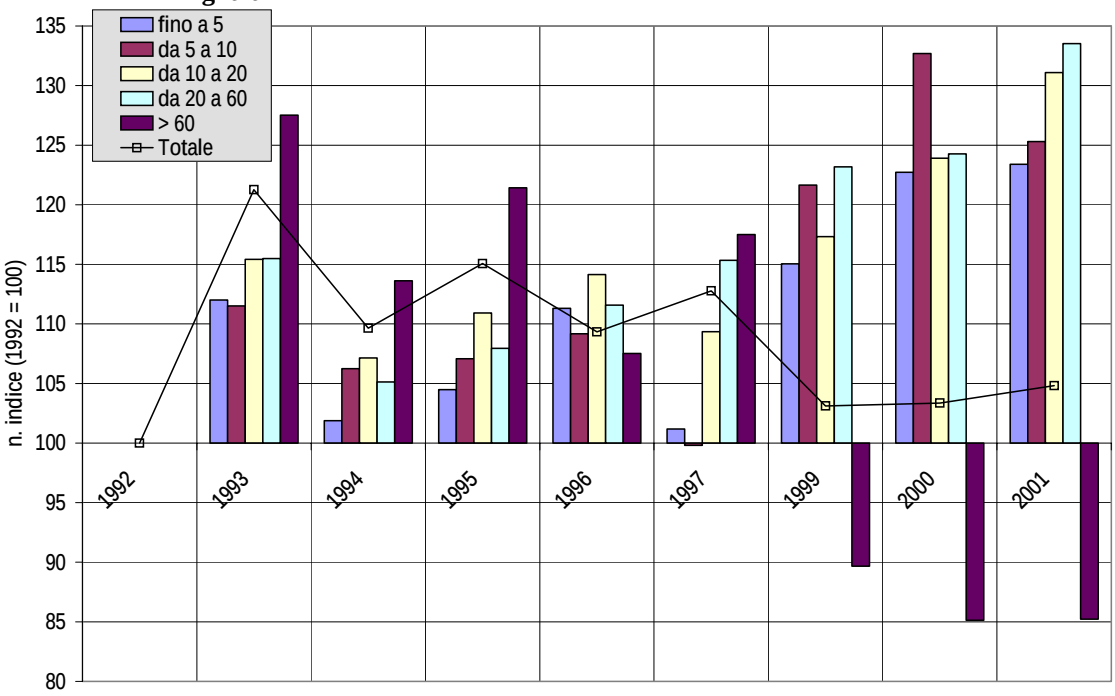


Grafico 41: Differenziali delle spese correnti procapite – classi demografiche in migliaia

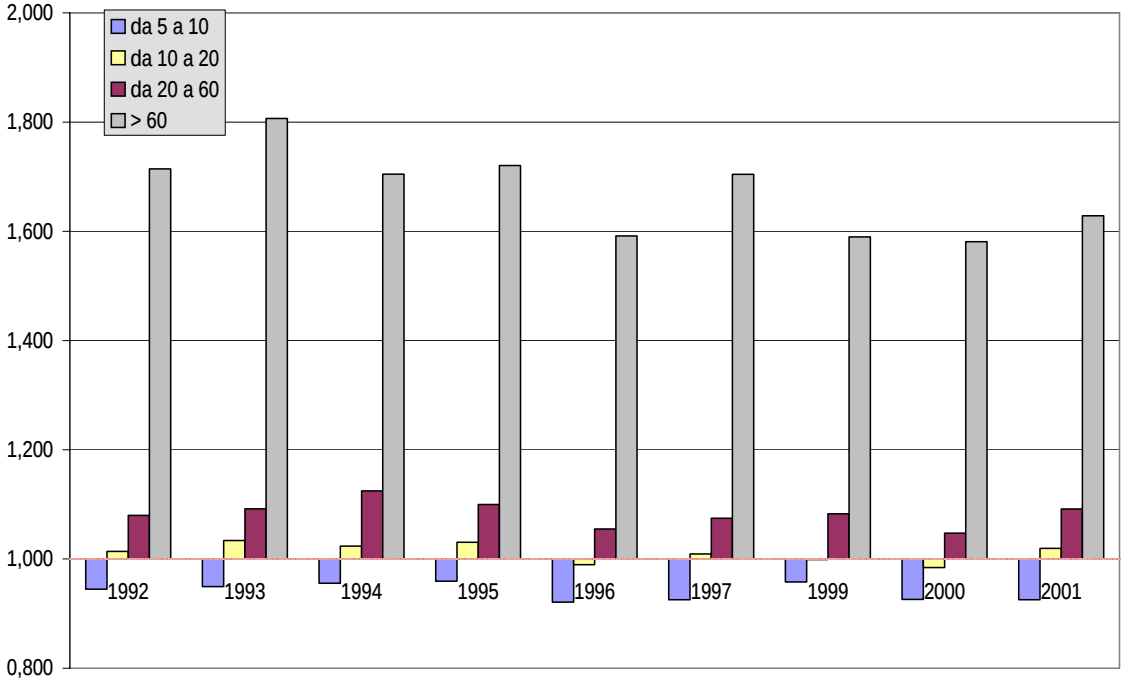
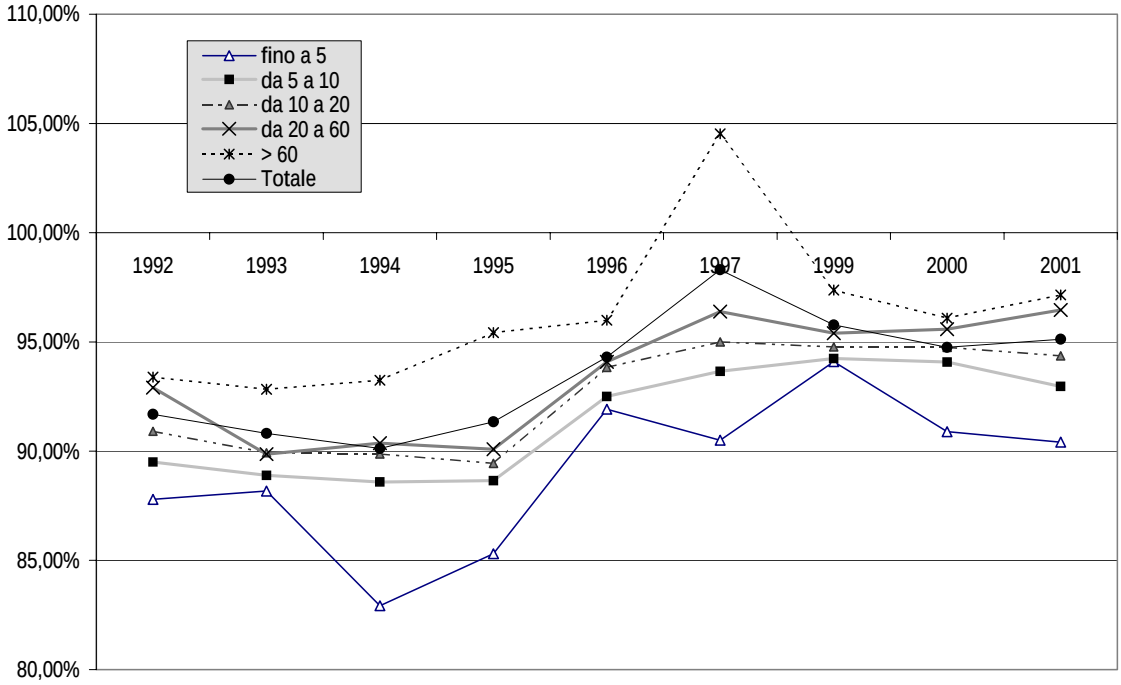


Grafico 42: rapporto spese su entrate correnti - classi demografiche in migliaia



Al fine di valutare la tendenza o meno all'equilibrio strutturale di bilancio si è assunto quale indicatore (sia pure soltanto indicativo) il rapporto tra spese correnti ed entrate correnti, riportato nel Grafico 42.

Si osserva anzitutto una tendenza di fondo all'aumento del rapporto (dal 90% del 1994 al 95% del 2001). Entro questo scenario, vi sono i comuni di più piccola dimensione e quelli di più grande dimensione, che mostrano un andamento eccentrico. In primo luogo, il rapporto tra spese correnti ed entrate correnti è sempre più basso nei comuni più piccoli e, al contrario in quelli più grandi il rapporto è più elevato. In secondo luogo, le variazioni nell'entità del rapporto mostrate dai comuni con meno di 5 mila abitanti sono piuttosto erratiche: in riduzione nel 1994, in forte crescita nel biennio 1994-1996 e poi variazioni altalenanti dal 1996 in poi.

Infine, i comuni di più grande dimensione mostrano una fluttuazione molto alta nel 1997, con le spese correnti che superano addirittura le entrate correnti.

In definitiva sembra farsi più critica la sostenibilità della spesa corrente a fronte delle entrate correnti. I margini di sostenibilità si ampliano al diminuire della

dimensione dell'ente. Ciò dipende anche, probabilmente, dalle politiche di trasferimento dell'erario che hanno cercato di tutelare i comuni di minore dimensione con le risorse della perequazione.

Bibliografia e sitografia

AGENZIA DEL TERRITORIO *Rapporto immobiliare 2001-2002*, Il-Sole-24 ore, Milano, 2002

DACCÒ S. *L'incidenza della compartecipazione IRPEF sui trasferimenti erariali* Roma, 29 agosto 2002.

GRUPPINO G.: *Imposta sul valore aggiunto per prestazioni di servizi non commerciali affidate dagli enti locali a soggetti esterni all'amministrazione*, Ministero dell'Interno, Roma, marzo 2003.

http://www.agenziaterritorio.gov.it/at_informa/parliamo_di/imposizione_immobili.pdf.

ISTAT, *Conti delle pubblica amministrazioni*, vari anni

MANCINI A. – GUERRIERI G. *I flussi della finanza locale negli anni '80: tendenze e prospettive*, in Economia pubblica, n. 12, dicembre 1991.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – DIPARTIMENTO POLITICHE FISCALI, *Bollettino mensile sulle entrate tributarie*, Roma, aprile 2003.

MINISTERO DELL'INTERNO – OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, *Revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali*, Roma, maggio 2002 – dattiloscritto.

MINISTERO DELL'INTERNO- DIREZIONE CENTRALE PER LA FINANZA LOCALE E PER I SERVIZI FINANZIARI *Analisi sui trasferimenti finanziari dello Stato agli enti locali per gli anni 1995-1998*, Roma, 2000.

MINISTERO DELL'INTERNO *Relazione annuale al parlamento sullo stato di attuazione dell'addizionale comunale all'IRPEF* (redatta ai sensi dell'articolo 3, comma 1, decreto legislativo n. 360 del 1998), Roma, ottobre 2002.
www.finanze.it

II PARTE: LE PRINCIPALI CAPITALI EUROPEE

1. Caratteristiche delle principali capitali europee: Berlino, Madrid, Londra e Parigi.

Roma ha come termine di paragone naturale le altre principali capitali europee.
Gli ambiti teorici interessati per un confronto sono però ampi e complessi: dall'urbanistica alla storia, dall'architettura agli assetti giuridico-istituzionali, dal sistema di finanza locale alle peculiarità contabili-amministrative. Tale complessità aiuta a spiegare perché non sia molto sviluppata questa specifica letteratura comparativa, nonostante che i libri dedicati singolarmente alle capitali "come città" riempiono una libreria. In effetti, è stato scritto assai poco per confrontarle e ancora meno per analizzare le capitali come categoria a se stante di città.
Il piano di analisi più indagato[35] riguarda il ruolo e l'evoluzione delle grandi aree urbane all'interno del sistema mondiale e, come conseguenza, le capitali che di norma sono dal punto di vista urbanistico molto sviluppate.
In termini molto generali, di solito, si considerano Parigi e Londra le città più "simili" e le uniche in Europa a poter essere definite "metropoli globali": infatti, esse soltanto "… assommano superiori funzioni direzionali, culturali, tecnologiche e ricettive, oltre ad esprimere una elevatissima apertura internazionale e capacità di funzioni di coesione nei confronti dei rispettivi sistemi nazionali."(Conti e Salone, 2000). Da questo punto di vista Madrid e Roma possono essere considerate metropoli di secondo livello, città in cui "… le componenti di "apertura" e di coesione regionale e/o nazionale sono confermate, unitamente alla concentrazione di elevate funzioni di comando e controllo dell'economia (con la relativa eccezione di Roma), oltre che di elevati potenziali tecnologici".

[35] Si vedano, ad esempio, i lavori del **G**lobalisation **a**nd **W**orld **C**ities Study Group and Network (GaWC) (http://www.lboro.ac.uk/gawc/index.html) o il progetto Megacities, www.megacities.org.

La definizione di "città globale" si richiama alla terminologia introdotta inizialmente da Saskia Sassen (1991), che tuttavia a causa della relativamente scarsa rilevanza sul piano finanziario (presenza di sedi di società finanziarie, spessore degli scambi…) non considera Parigi città globale assegnando tale denominazione solo a Londra, New York e Tokio. Egli, inserendosi nel dibattito sulla globalizzazione, nota (in estrema sintesi) che mentre le fasi produttive sono sempre più delocalizzate le funzioni direttive vengono accentrate nelle poche città "globali", ampiamente interconnesse. Quello di "città globale" quindi è un concetto che non si affida a parametri quantitativi come l'ampiezza o la popolazione (che delimitano per esempio le megalopoli), ma all'aspetto qualitativo del ruolo giocato nell'economia mondiale. L'aspetto dei movimenti finanziari ne risulta in particolare enfatizzato e, infatti, le tre maggiori città globali sono anche le sedi dei mercati finanziari più sviluppati e la città "più globale" in Germania non è Berlino ma Francoforte.

Manuel Castells ha invece realizzato una classificazione che si basa sui flussi che attraversano gli agglomerati urbani: flussi di informazioni, di persone e "di servizi avanzati": finanziari, immobiliari, giuridici, di ricerca, etc... Attraverso questa chiave interpretativa anche l'evoluzione delle città può essere analizzata. Madrid, ad esempio, dal 1986 (da quando la Spagna è entrata nella UE) ha ricevuto consistenti flussi finanziari in termini di investimenti diretti esteri che ha assecondato mostrando un forte sviluppo in termini di costruzioni urbane.

Prendendo spunto da questo concetto di città globale come *rete di relazioni*, sono state tentate altre classificazioni. In particolare, il GaWC ha definito 4 tipi di servizi (contabilità, pubblicità, finanza e assicurazioni) di cui hanno bisogno le multinazionali. In base a tale criteri le città sono ripartite in alfa (*full service world cities*), beta (*major world cities*) e gamma (*minor world cities*). [36]

[36] Prevedibilmente Parigi e Londra sono nella prima categoria, Madrid nella seconda, Roma e Berlino nella terza. Per la lista completa si veda http://www.lboro.ac.uk/gawc/citylist.html. Per un sintetico approfondimento di questa e altre classificazioni (Taylor, Castells,...) si veda http://globalcities.free.fr/mesure.htm

Indicazioni sulla maggiore o minore "apertura" delle varie città, ma anche sulla provvisorietà di una classifica di questo tipo, traspaiono dallo *European Cities Monitor*, una specie di *hit parade* delle città d'affari in Europa[37], giunto alla tredicesima edizione. In esso vengono raccolte le risposte dei manager di 506 imprese, selezionate tra le 15.000 più importanti, a domande relative a costo del lavoro, accesso al mercato, qualità della vita, etc che hanno fornito le valutazioni riportate in tabella per le città in esame.

Tabella 13: graduatoria delle città europee considerate

Città	Posizione 2002	Posizione 2001
Londra	1	1
Parigi	2	2
Madrid	7	8
Roma	22	25

Fonte: European Cities Monitor 2002. Cushman & Wakefield Healey & Baker

La posizione in termini di connettività è influenzata in larga parte dalla posizione geografica, a sua volta legata all'evoluzione del paese e al ruolo storico della città. Ad esempio, Londra e Parigi, sono da "sempre" capitali e centro di commercio mentre Madrid, Berlino e Roma hanno avuto alterne vicende, in particolare Berlino, solo da poco "tornata" capitale.

In questo senso, è interessante notare che non necessariamente la capitale è la città più influente dal punto di vista economico e questo nonostante la forte attrattività di investimenti ed affari che le compete come centro amministrativo e l'innegabile contributo offerto alla vita economica, oltre che sociale, del proprio paese.

A conferma di quanto detto si osserva che Roma e Madrid sono situate nel centro geografico del Paese ma non, come Parigi e Londra, in quello economico. Questo aspetto è stato oggetto di un interessante studio in cui si evidenzia, tra l'altro, che Roma, Madrid e Berlino sono capitali "periferiche" rispetto al centro degli affari e

[37] Londra domina incontrastata il mercato turistico con il 32 % del mercato dei posti letto delle 35 principali cottà europee nel 2000, seguita da Parigi (11,6), Roma (5,3), Madrid (4,5) e Berlino (4,1). Si veda visitdenmark.com.

degli spostamenti in Europa, mentre Parigi e Londra si trovano all'interno o a ridosso nella cosiddetta *"blue banana"*, un'area che collega Londra, il Benelux e arriva fino a Milano, l'area geo-economica europea a maggiore potenziale di sviluppo[38].

Il concetto venne creato inizialmente nel 1989 da un gruppo di ricercatori di Montpellier guidata da Roger Brunet[39] per descrivere la zona economicamente più attiva d'Europa. Lo studio commissionato dalla DATAR, agenzia che si occupa di pianificazione economica territoriale, basato sull'analisi di circa 170 città europee classificate secondo parametri economici, culturali, e sociali, individuava quest'area[40] in cui si concentra il 40% della popolazione dell'unione e la maggior parte delle industrie europee. In modo netto, e forse sorprendente, l'area escludeva originariamente Parigi, nonostante fosse classificata in "classe 1" come Londra. Ragion per cui lo studio venne utilizzato come spunto per rafforzare lo sviluppo e la connettività di questa capitale in ambito europeo a discapito dell'"asse francese" Lione-Marsiglia-Parigi che lo *Schémas Directeurs d' Aménagement et d'Urbanisme* (1965, rivisto 1990) aveva inizialmente previsto.

Lo studio è stato rivisto nel 2002. Rimane evidente lo stacco tra Parigi e Londra, le sole città ad essere presenti con un punteggio elevato in tutte le graduatorie e dunque le sole ad appartenere alla classe 1, anche se ora Parigi avrebbe superato Londra. Roma e Berlino migliorano entrambe (classe 3) ma è soprattutto Madrid a mostrare la maggiore dinamicità (classe 2).

Naturalmente esistono molte altre suggestive definizioni per delineare le aree geografiche urbane europee. Lo stesso studio del 1989 delineava anche l'emergere di un "Nord del Sud", intendendo la fascia che partendo dalla regione di Madrid ingloba il mezzogiorno francese fino all'Adriatico e scendendo verso la Toscana.

---

[38] Sul punto il dibattito è aperto, anche se ovviamente non è questa la sede per approfondirlo. Per un'analisi si veda tra gli altri Hospers (2003).

[39] Cfr. DATAR, Les Villes Européennes, Montpellier - Maison de la Geographie, 1989. La ricerca è stata ripetuta nel 2002 conducendo a risultati simili, pur mostrando una minore prevalenza dell'area della *blue banana*, ed è disponibile *on line* sul sito della DATAR.

[40] L'area comprende 136 milioni di persone con una densità di 230/km2, contro i 115 dell'Unione europea e dispone di un prodotto procapite del 20% superiore alla media UE.

Oppure Kunzmann e Wegener (1991) ponendo l'accento sull'aspetto dinamico e sugli ambiti relazionali delle città suggerivano, l'immagine del "grappolo europeo" da sviluppare valorizzando i singoli poli urbani invece di cercare di inglobarli nel "cuore europeo".

L'elenco potrebbe proseguire e non è quindi possibile fornire una panoramica esaustiva.

Per tornare al ruolo economico delle città più grandi[41], e soprattutto delle capitali, si nota che sebbene esse si caratterizzino per una maggiore crescita rispetto al resto del paese, spesso questa non si accompagna ad un aumento dell'occupazione. Ad esempio, Londra che da sola produce un PIL pari al 20% circa di quello nazionale[42], e il cui livello delle transazioni finanziarie in valuta estera è di circa 600 miliardi di dollari, cioè un terzo del mercato mondiale, presenta un tasso di disoccupazione (nel maggio 2002 pari al 6,9%), più elevato rispetto alla media nazionale (5,2%).

Nonostante ciò, circa due terzi degli immigrati[43] tra il 1987 e il 1991 si sono trasferiti nei grossi agglomerati industriali e nelle capitali[44].

In generale, infatti, anche se dal punto di vista commerciale non sono le città più influenti (si pensi a Roma e Milano, Madrid e Barcellona), le capitali sono di norma i centri principali in termini di popolazione.

Non solo: il distacco rispetto alla seconda città del Paese è di solito molto rilevante. Roma, ad esempio, in termini di popolazione con i 2.546.804 abitanti censiti nel 2001, conta all'incirca la somma della popolazione di Milano (1.182.693), Torino (857.433) e Genova (603.560), le tre città che la seguono in

---

[41] Un possibile indicatore del valore aggiunto di una capitale sta nell'alto merito del credito che viene loro assegnato, non solo in quanto città " grandi" ma dichiaratamente richiamandosi al loro essere capitale. Le agenzie di *rating*, infatti, hanno assegnato punteggi elevati anche a Berlino, seppure recentemente abbia manifestato un serio deterioramento della situazione finanziaria (cfr. par. 2.5.2). Anche se naturalmente, la città che più delle altre presenta buona capacità di autofinanziamento, Parigi, ottiene il *rating* più elevato.

[42] Cfr A case for London, Greater London Authority, 2001.

[43] Quasi il 15% degli abitanti di Parigi sono stranieri (10% extraUE), anche se nel corso degli anni 90 c'è stata una consistente diminuzione dei flussi (-9%, vedi 1° Rapport sur …, Mairie de Paris)

[44] Cfr. Communication from the Commission Towards an urban agenda in the European Union, 06/05/'97 COM(97)197 final).

ordine di grandezza della popolazione. Lo stesso vale per Parigi rispetto a Lione e Marsiglia, Madrid verso Barcellona, Berlino per Francoforte, etc...

La maggiore concentrazione della popolazione costituisce l'elemento comune e il principale problema delle città capitali. Il sovraffollamento, infatti, mette sotto pressione l'intero sistema urbano. Una prima logica conseguenza è la congestione dei trasporti: l'esempio più evidente[45] si ha a Londra. I tempi medi di percorrenza nelle ore di punta non superano le 10 miglia orarie e la metropolitana, che ha attraversato una seria crisi finanziaria ma è già tra le più care d'Europa, sopporta quotidianamente un transito di 3 milioni di passeggeri (1,1 milioni nelle ore di punta), pari a quelli trasportati dall'intera rete ferroviaria della Gran Bretagna.

Il traffico ha naturalmente serie conseguenze sulla qualità dell'aria e dell'ambiente in genere. Secondo le analisi del Mercer Human Resource Consulting, l'inquinamento sarebbe la prima causa di deterioramento della qualità della vita nelle grandi città europee, seguita dalla sicurezza[46].

Spesso, inoltre, il richiamo esercitato dalla capitale si traduce in un maggiore disagio sociale rispetto alle città più piccole in particolare per quanto riguarda l'immigrazione (cfr. Mastropietro 2002).

Tabella 14: graduatoria capitali UE per fattori ambientali

Ranking EU	Ranking mondiale	Città	Indice
9	62	BERLINO, DE	129.5
9	62	MADRID, ES	129.5
12	84	PARIGI, FR	120
13	98	ROMA, IT	112.5
14	102	LONDRA, UK	109.5

Fonte: Mercer Human Resource Consulting, 2002.

[45] Cfr. Commissione europea, DG trasporti (2002).

[46] Il Personal safety index calcolato annualmente dalla Mercer Human resource consulting per le 253 città per le quali sono state richieste stime (ma che comprende in pratica le principali città del mondo possibili mete di trasferimento per le grandi imprese internazionali) vede, posto New York pari a 100 Berlino in 39 posizione (108), Madrid 40° (106,5). Si consideri che il 20% dei crimini della Gran Bretagna viene denunciato a Londra.

Anche se, nel complesso, comunque le città europee in genere vantano un livello di qualità della vita elevato (cfr. Tabella 15), la gestione comporta seri problemi di finanziamento per i governi locali delle capitali europee ed è questo l'aspetto che qui interesserebbe esaminare. Tuttavia questo tipo di analisi non può prescindere da considerazioni sulla configurazione amministrativa e le modalità di gestione del governo locale.

Tabella 15: qualità della vita - Anno 2002

UE ranking	Ranking Mondiale	Città	Indice
1 (1)	2 (3)	VIENNA, Austria	106.5 (106)
8 (8)	**22 (23)**	**BERLINO, Germania**	**102.5 (102.5)**
9 (9)	**31 (33)**	**PARIGI, Francia**	**101.5 (101.5)**
10 (10)	35 (35)	DUBLINO, Irlanda	101 (101)
11 (11)	**41 (40)**	**LONDRA, UK**	**100 (100.5)**
11 (12)	**41 (51)**	**MADRID, Spagna**	**100 (99)**
13 (13)	57 (62)	LISBONA, Portogallo	97.5 (97)
14 (14)	**68 (68)**	**ROMA, Italia**	**93.5 (93.5)**
15 (15)	87 (87)	ATENE, Grecia	82.5 (82)

Fonte: Mercer Human Resources Consulting (2002)

Si tratta probabilmente del livello di analisi più complesso perché coinvolge lo studio di aspetti istituzionali, amministrativi e gestionali.

Per effettuare una stima il più possibile oggettiva delle necessità di finanziamento del comune di Roma, infatti, sembrerebbe naturale valutare l'adeguatezza delle risorse ad esso assegnate rispetto alle disponibilità delle altre principali capitali europee. Ma numerose difficoltà di ordine pratico e concettuale si frappongono ad una valutazione oggettiva.

Si tratta, intanto, di capitali molto diverse quanto ad estensione territoriale e densità di popolazione ed in generale per configurazione territoriale, sociale ed urbana (vedi Tabella 16). Ne deriva che parte delle spese correnti è vincolata strutturalmente, anche se la tradizione sociale pone maggiore o minore enfasi sulla fornitura di determinati servizi, soprattutto quelli sociali.

Soprattutto però, queste città differiscono quanto a configurazione istituzionale, di norma legate all'evoluzione storica specifica del paese.

Le amministrazioni locali si trovano, quindi, a ricoprire funzioni diverse e ad avere una differente autonomia finanziaria in termini di raccolta delle imposte e di decisioni di spesa.

Tabella 16: indicatori socio-demografici – Anno 1995

	Abitanti (migliaia)	Superficie (km2)	Densità (ab. per km2)	Densità centro città (ab/ km)
Paris (Ile de France)	11,004	12,000	0,917	4,760
Londra	7,187	1,580	4,550	5,900
Madrid	5,182	8,000	0,648	8,585
Berlino	3,471	840	4,165	5,600
Roma	2,654	1,285	2,065	5,580

Fonte: Millennium Cities, Citizens Network, Transport for London, Facilitators.
http://www.cfit.gov.uk/research/ebp/stage1/07.htm

Ad esempio, il ruolo dello Stato nella fornitura dei servizi è molto consistente a Parigi (polizia municipale, trasporti, ospedali, pompieri) e meno rilevante a Madrid. Allo stesso modo, il rapporto di forza con lo stato centrale varia considerevolmente: a Parigi lo Stato può avviare progetti in contrasto con il piano di sviluppo urbano comunale, a Madrid o a Berlino non sarebbe possibile.

Dal punto di vista amministrativo, inoltre, Madrid dispone dei poteri legislativi della regione e Berlino di quelli di uno Stato federale (come anche Bruxelles o Vienna). D'altra parte, Londra, Parigi e Roma sono accomunate dall'aver riformato il loro sistema di governo tramite l'elezione diretta del sindaco e dalla presenza di circoscrizioni (*boroughs* o *arrondissements*) che gestiscono un proprio budget[47].

Esistono discrete differenze in relazione all'*autonomia finanziaria* di cui godono le diverse capitali: si passa da Parigi le cui entrate proprie sono pari a circa il 58%

[47] Si noti comunque che sono le capitali del nord Europa (Stoccolma, Copenaghen e Helsinki), ad avere la più forte e radicata tradizione di autogoverno locale. Esse sono, tra l'altro, caratterizzate da una robusta presenza di associazioni tra autorità locali che svolgono sia azione di *lobbing* presso il governo centrale che accordi tra i membri per progetti comuni

delle entrate correnti a Londra con l'8,8%. Berlino e Madrid fanno registrare, rispettivamente, il 44% ed il 39% circa di entrate proprie[48].

D'altra parte Parigi (e in parte Madrid) impone tradizionalmente tasse locali inferiori rispetto alla media dei comuni francesi, grazie anche ai finanziamenti specifici, provenienti dal governo centrale, di cui dispone.

Berlino, invece, nonostante rientri nei Piani di solidarietà con la Germania dell'est, scontando una crescita deludente rispetto alle aspettative, ha dovuto dichiarare il "serio disagio finanziario" come primo passo per richiedere al governo centrale ulteriori finanziamenti[49]. Tuttavia la capitale tedesca è beneficiario netto nei confronti del sistema centrale ed anzi è in termini assoluti il maggiore beneficiario dopo la Sassonia.

Londra, da questo punto di vista, si trova in una posizione peggiore: la recente riforma del sistema di finanziamento degli enti locali la penalizza rispetto al passato[50] e per contrastare tale tendenza il governo locale dispone di margine di manovra molto scarso.

Da queste poche considerazioni appare evidente che le diverse caratteristiche delle capitali in esame sia per quanto riguarda la configurazione del governo locale, sia riguardo alla conformazione socio-economica e al percorso storico, rendono

---

[48] Per l'analisi di dettaglio si rinvia ai capitoli dedicati alle singole capitali. Cfr. anche Tabella 19.

[49] Una delle cause che ha contribuito al deterioramento della situazione finanziaria, oltre al progressivo venir meno di finanziamenti specifici, è stata la forte percentuale di partecipazioni del Land Berlino in molteplici attività, la principale delle quali (Bankgesellschaft Berlin AG, partecipazione diretta al 81% nel 2001) è stata oggetto di un recente salvataggio. I rischi di tale configurazione sono stati aspramente criticati anche dalla Corte dei conti di Berlino, ma derivano in buona parte dalla lenta trasformazione dell'Amministrazione. Si pensi ad esempio che quasi la metà degli immobili e dei terreni del territorio sono di proprietà pubblica e, per velocizzare il loro collocamento sul mercato, è stata costituita una società apposita di cui il Land Berlino è unico azionista. Per un esauriente approfondimento sull'argomento cfr. tra gli altri i documenti disponibili on line su http://www.uni-bamberg.de/~ba6wr1/lehre/privh/ nonché la tesi di dottorato http://darwin.inf.fu-berlin.de/2000/104/index.html. Fitch Ratings stima che il debito indiretto legato alle partecipazioni sia di circa 88 miliardi di euro (feb.2003).

[50] I fondi allocati tramite la formula dello Standard Spending Assessments SSA sono diminuiti dal 24.4%(1995/96) al 22.4%(2000). Venti distretti su 88 (fra quelli più poveri) fanno parte della cintura di Londra e di questi 16 si trovano tra i primi 50 della classifica secondo ognuno dei sei indicatori utilizzati dal governo per calcolare nel 2000 l'indice di privazione dei comuni (*Index of Multiple Deprivation*). Inoltre in base a tale indice, i cui criteri non vengono concordati con le autorità locali, vi sarà una ulteriore riduzione di circa 140 milioni di sterline.

necessario procedere con estrema cautela nel trarre conclusioni di carattere generale dal confronto. Qualunque paragone risulta, infatti, falsato in questo o quell'aspetto, soprattutto dal punto di vista della gestione.

Il "Comune di Londra", ad esempio, è un gruppo[51] che comprende una sorta di *holding* con compiti di supervisione (la *Greater London Authority*, GLA) e 4 corpi funzionali (*Transport for London, Metropolitan Police Authority, la London Fire Emergency Planning Authority e la London Development Agency*) in cui la GLA definisce i vincoli di bilancio. Ad essa afferiscono inoltre i 32 *boroughs* e la *City of London*. Gli stanziamenti più consistenti riguardano la *Metropolitan Police Authority* e, dunque, nel caso di Londra escludere dal conteggio tali corpi funzionali falserebbe il confronto (cfr. Tabella 17).

La GLA disponendo, inoltre, di un *budget* di circa 40 milioni di sterline senza possibilità di indebitarsi, oltre a non essere legalmente responsabile per i corpi funzionali non avrebbe, data la differenza di *budget*, la possibilità materiale di sostenerli in caso di difficoltà: la riserva più consistente, quella per le spese elettorali, ammontava (nel 2001) a circa 15 milioni di sterline.

Tabella 17: Greater London Authority Group Out-turns 2001-2002

(Milioni di sterline)	Entrate	Spese	Saldo
Greater London Authority - GLA	39,5	37,1	2,4
Transport for London - TL	1.246,10	1.235,10	11
London Development Agency – LDA	322,3	316,8	5,5
Metropolitan Police Authority – MPA	2.308,20	2.299,40	8,8
London Fire and Emergency Planning Authority	357,9	349	(0,6)
TOTALE	4.344,90	4.324,20	20,7

[51] Molte attività sono svolte da un livello intermedio di governo tra quello centrale e la GLA, il *Government Office for London*. Inoltre, la *Corporation of London* si distingue dai *bourough* per le maggiori competenze. In particolare, essa gestisce la *City of London Police* e di conseguenza gli abitanti della *city* pagano *council tax* molto meno elevate perché non comprendono la parte di competenza della MPA, la spesa più consistente della GLA.

Anche le altre città ovviamente si avvalgono di organismi di diritto pubblico[52] per gestire prevalentemente traffico, fornitura di acqua e raccolta rifiuti (le "*societes d'economie mixte*[53]" per Parigi, e le *sociedades mercantiles* miste o municipali, e istituti di diritto pubblico, *Anstalten des öffentlichen Rechts*, a Berlino), tuttavia i finanziamenti diretti che transitano per il bilancio comunale sono in proporzione molto meno consistenti ed inoltre il "Comune" non approva direttamente i loro bilanci.

In generale, dunque, si pongono seri problemi di confrontabilità dei dati di bilancio. Per esempio, per Londra si rileva l'assenza di un "bilancio" redatto secondo i criteri delle altre città. In particolare, non è disponibile un'analoga scomposizione delle diverse poste.

Vi è poi l'"anomalia" di Berlino, i cui valori assoluti di spesa sono sensibilmente più elevati. Essa, infatti, in quanto città Stato, svolge molte funzioni aggiuntive che la rendono "inconfrontabile"[54]. Questo argomento viene del resto utilizzato anche a giustificazione della consistente crescita di costi nel bilancio della città. Ora, se esso è contestato dal Senato di Berlino, che chiede invece una riduzione dei costi proprio basandosi sul confronto con le voci medie di spesa degli altri Länder, la sua validità è evidente nel confronto con le altre città. Nel caso di Berlino dunque i valori forniti (anche quelli procapite), sono puramente indicativi e non paragonabili come ordine di grandezza alle altre città.

Del resto, anche Parigi presenta problemi di confronto: nell'anno 2001, si è avuta l'anomalia di un esercizio iniziato ad aprile a causa della mancata approvazione del bilancio nel dicembre precedente e a Berlino è stato realizzato il citato salvataggio della BGBerlin, e che l'unico altro anno disponibile (il 2000) è

[52] La struttura del "gruppo Comune di Roma", è disponibile sul sito www.romaeconomia.it

[53] Anche nel caso di Parigi la gestione delle società partecipate (SEM) è stata criticata per l'insufficienza dei controlli e le modalità considerate inefficienti di relazione con esse (Cfr. *Audit général budgétaire et financier*, Andersen, nov.2001).

[54] Parigi e Madrid svolgono anch'esse le funzioni aggiuntive rispettivamente del Dipartimento e della Comunidad, tuttavia il Land rappresenta un livello ancora superiore paragonabile ad un vero e proprio Stato.

coinciso con il primo esercizio in cui la Greater London Authority ha presentato il proprio budget.

Esiste poi il banale problema della omogeneità dei dati che richiederebbe da un lato una riclassificazione dei bilanci[55] (e dunque una ancor maggiore arbitrarietà) e dall'altro la disponibilità di dati omogenei.

Oltre a questi aspetti, per così dire, di congruità e omogeneità del confronto, si deve porre in evidenza la necessità di tenere conto della differenza nel costo della vita. La *Economist Intelligence Unit* calcola annualmente un apposito indice con il fine di facilitare il calcolo delle indennità di trasferimento che le imprese internazionali devono garantire ai propri dirigenti. Le variazioni notevoli che tale indice subisce (cfr. Tabella 18) suggeriscono gli aggiustamenti da apportare ai valori assoluti di bilancio.

Tabella 18: modifiche graduatorie costo della vita

Città	Indice	Posizione	Posizione anno precedente
Osaka Kobe	140	1	2
Tokyo	140	1	1
…	…	…	…
Londra	102	6	6
Parigi	95	15	12
Berlino	80	51	43
Roma	72	70	76
Madrid	71	73	72

Fonte: EIU Worldwide Cost Of Living - Marzo 2001

Inoltre, bisogna tenere presente la diversa normativa sottostante alle varie poste. Ad esempio, un elevato livello della spesa per il personale, che costituisce l'uscita corrente più elevata, non costituisce necessariamente un indicatore di inefficienza perché può dipendere anche dai meccanismi politico- istituzionali di formazione

[55] In particolare, legati alla modalità di contabilizzazione. In Francia, ad esempio, la contabilità pubblica è stata riformata con l'introduzione del sistema M14 che suddivide il bilancio in sezione di "funzionamento" e di "investimento", distinguendo all'interno secondo una classificazione per 10 tipi di funzioni.

degli stipendi pubblici, che debbono però considerarsi esogeni per ciascuna capitale[56]. Nel Regno Unito, per esempio, le condizioni contrattuali degli impiegati pubblici locali sono definite tramite accordi collettivi a livello nazionale e locale che gli enti locali non hanno però l'obbligo di applicare neanche per quanto riguarda le tabelle salariali. In Germania, invece, la retribuzione dei dipendenti pubblici è regolata con legge federale e, nel caso dei funzionari, prevede scatti retributivi automatici.

Appare comunque utile, pur con queste premesse e quindi mantenendosi sul piano puramente indicativo, azzardare qualche considerazione, partendo dalla Tabella 19, in cui sono riportati alcuni dati relativamente ai livelli di entrata e spesa delle quattro capitali qui considerate.

Riguardo alle modalità di finanziamento le capitali manifestano una diversa capacità, ma ciò si giustifica sia con la maggiore tradizione (e quindi esperienza e attitudine) da parte delle diverse amministrazioni, sia con le diverse responsabilità di spesa e di autonomia fiscale. In particolare, si osserva che mentre le entrate proprie rappresentano una percentuale elevata delle entrate a Parigi (circa il 58%), le spese di investimento sono quasi interamente finanziate da trasferimenti, contrariamente a quanto accade nelle altre città dove solo una scarsa percentuale degli investimenti viene realizzata con il contributo dello stato centrale.

Dal lato delle spese, si osserva che il costo del personale è sempre la voce più consistente, attorno ad 1/3 delle spese totali. Nel caso di Londra, con riferimento alla sola GLA esso è ancora più elevato e si attesta attorno al 50%. Il motivo risiede nello svolgimento prevalente di funzioni di supporto e dunque *staff-intensive*. Rispetto alla spesa totale essa incide per le 3 città in cui i dati sono disponibili nella stessa percentuale del 33%.

Nel caso di Berlino le autorità locali considerano tale valore eccessivo e rappresenta uno dei costi fissi da ridurre gradualmente in vista del consolidamento

[56] Altro sarebbe il discorso se il confronto riguardasse l'intera amministrazione locale e non le singole capitali.

finanziario. Si noti[57] che il personale degli enti locali rappresenta il 30% dei dipendenti pubblici in Francia, il 40% nel Regno Unito, il 44% in Italia, 62% in Spagna, e l'89 % in Germania (52% i soli Länder) e che nel corso degli anni '90 tale percentuale è aumentata (anche se a fronte di una diminuzione del personale del pubblico impiego complessivo), tranne che in Germania (-2,7%) e nel Regno Unito (-1,4%), evidenziando quindi il passaggio di competenze agli enti locali. (Spagna +3,1%, Francia +1,2%). L'Italia si configura come un Paese curioso, nel senso che pur con forti processi di decentramento in atto e comunque, con uno spostamento dei poteri verso il basso, il peso dell'unità di lavoro degli enti territoriali (regioni, province e comuni) sul totale delle amministrazioni pubbliche nel corso degli anni novanta si è ridotto. Ciò si può spiegare da un lato, in generale, con il fatto che in Italia i processi di decentramento sono vincolati ad un più dirimente processo di contenimento della spesa, dato l'elevato debito pubblico che contraddistingue il nostro Paese; dall'altro lato, vi sono ragioni specifiche connesse ai processi di esternalizzazione dei servizi e a volte di privatizzazione che ha riallocato il personale.

[57] Cfr "Il personale degli enti locali nei quindici paesi dell'Unione europea", *Public Finance*, Dexia crediop , nov.2002.

Tabella 19: bilanci a confronto

VOCI DI BILANCIO anno 2001	milioni di euro				euro per abitante				percentuali sul totale relativo			
	PARIGI	BERLINO	MADRID	LONDRA	PARIGI	BERLINO	MADRID	LONDRA	PARIGI	BERLINO	MADRID	LONDRA
ENTRATE CORRENTI [A]	4.509,90	16.448,06	2.048,51	6.850,00	423,05	4.863,17	710,58	955,1	95,9%	81,4%	96,6%	90,1%
Fiscali	2.732,34	9.001,80	823,41	668,33	256,3	2.661,55	285,62	93,19	58,1%	44,5%	38,8%	8,8%
Trasferimenti	1.213,95	7.445,84	867,5	5.119,50	113,87	2.201,50	300,92	713,81	25,8%	36,8%	40,9%	67,3%
Altro	563,61	0,42	357,6	1.062,17	52,88	0,12	124,04	148,1	12,0%	0,0%	16,9%	14,0%
ENTRATE IN C/CAPITALE [B]	192,24	3.764,13	71,7	752,5	18,03	1.112,93	24,87	104,92	4,1%	18,6%	3,4%	9,9%
Trasferimenti	156,72	1.244,13	8,63	195,83	14,7	367,85	2,99	27,31	3,3%	6,2%	0,4%	2,6%
Altro	35,52	2520	63,07	556,67	3,33	745,08	21,88	77,61	0,8%	12,5%	3,0%	7,3%
SPESE CORRENTI [C]	3.729,51	18.280,47	1.716,24	5.782,00	349,84	5.404,96	595,33	806,19	86,8%	87,4%	76,6%	90,3%
personale	1.422,65	7.009,81	749,99	0	133,45	2.072,58	260,15	0	33,1%	33,5%	33,5%	0,0%
beni e servizi	605,83	4.981,47	767,07	0	56,83	1.472,86	266,08	0	14,1%	23,8%	34,2%	0,0%
trasferimenti	796,24	4.320,67	102,24	0	74,69	1.277,49	35,46	0	18,5%	20,7%	4,6%	0,0%
altro	447,9	1.968,47	96,95	0	42,01	582,02	33,63	0	10,4%	9,4%	4,3%	0,0%
SPESE IN C/CAPITALE [D]	568,94	2.636,78	525,29	624,17	53,37	779,61	182,21	87,03	13,2%	12,6%	23,4%	9,7%
investimenti	489,51	562,88	485,69	392	45,92	166,43	168,47	54,66	11,4%	2,7%	21,7%	6,1%
trasferimenti	17,99	1.310,80	66,43	72,33	1,69	387,56	23,04	10,09	0,4%	6,3%	3,0%	1,1%
TOTALE ENTRATE A+B	4.702,14	20.212,19	2.120,21	7.602,50	441,08	5.976,10	735,46	1.060,03	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TOTALE USCITE C+D	4.298,45	20.917,25	2.241,53	6.406,17	403,21	6.184,57	777,54	893,22	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SALDO	403,69	-705,06	-121,32	1.196,33	37,87	-208,47	-42,08	166,81				

	Land di Berlino, D	Greater London, Authority, UK	Comunidad de Madrid, ES	Regione Ile-de-France, FR	Regione Lazio, IT
			STRUTTURA FISICA		
Popolazione	3 414 300 (1998)	7 188 000 (2001)	Madrid Regione 5 423 384 (2001)	Ile-de-France - 10 952 000	Regione Lazio 4 976 184
	Berlino	Londra	Città di Madrid - 2 938 723 (2001)	Parigi : 2 125 000	Città di Roma 2 459 776
Popolazione in % della popolazione nazionale	4.2 %	12.2% (2001)	Madrid regione - 13.1% (2001) Città di Madrid - 7.2%	Ile-de-France - 18.7%	Regione Lazio - 8.6% Roma - 4.2%
Superficie	890.2 km2 (1998)	1 572 km2 (2001)	Comunidad Madrid (2001) 8 025.50 km2 Città di Madrid - 604.6 km2 (2001)	Ile-de-France – 12 011 km2 (2000) Parigi -105.4 km2	Regione Lazio 17 227.3 km2
Popolazione densità (abitanti/km2)	3 835.4 (1998)	4 572 (2001)	Comunidad Madrid 675.8 (2001) Città di Madrid - 4 747.1 (1998)	Ile-de-France - 912 Parigi - 20 238	Regione Lazio - 289.2 Roma – 1 913.8
Densità centro città	5,6	5,9	8,6	4,8	5,6
			PROFILO SOCIO-ECONOMICO		
GDP	76 332 mil. euro (1999)	c. 184 904 mil. euro (1999)	97 973 mil. euro (1999)	Ile-de-France - 380 733 milioni euro (1999) Parigi - 118 560 mil. euro	Regione Lazio - 21 991.3 milioni Euro
GDP pro capite	22 495 euro (1999)	£16 859 (1999) (c. 25 400 euro)	19 363 euro (1999)	Ile-de-France - 34 770 euro (1999) Parigi - 55 793 euro	Regione Lazio - 21 633 euro
GDP (rispetto all' indice EU15=100 (PPS))	99 (1999)		112 (1999)	Ile-de-France - 151.7 (1999)	Regione Lazio - 116 (1999, per capita)
Tasso di occupazione	43.4 % (totale) (4/2001) 60.4 % (età 15-65)	70.9%	56.2% (agosto 2002)	Ile-de-France - 64.8%	Roma - 43.2%
Tasso di disoccupazione	17 % (9/2002)	6.6% (2002)	8.2% (10/2002)	Ile-de-France - 7.6% (4/2001) Parigi - 10.3%	Regione Lazio 10.3% (4/2001) Roma - 10.8%

Fonte: Millennium Cities, Citizens Network, Transport for London, Facilitators.
http://www.cfit.gov.uk/research/ebp/stage1/07.htm

2. Caratteristiche istituzionali e della finanza locale della Germania e della capitale Berlino.

2.1 Cenni sulla struttura istituzionale della Germania

Il quadro istituzionale della Repubblica federale tedesca si presenta distinto in tre livelli: il governo federale (*Bund*), 16 stati (*Länder*, sing. *Land*), tra cui le tre città-stato di Berlino, Amburgo e Brema, e le autorità locali.

All'interno di queste ultime si possono distinguere la contea (*Landkreise*) e il Comune (*Gemeinde*)[58]. I *kreise* hanno la particolarità di essere allo stesso tempo autorità decentrate del Land e autorità locali. Territorialmente sono, in pratica, raggruppamenti di Comuni. A metà strada tra il Comune e la Contea sono, invece, le *kreisfrei städte*, città indipendenti (di norma con più di 100.000 abitanti) all'interno del *kreise* di cui hanno lo stesso status giuridico.

Esistono poi altre istituzioni amministrative eventuali, in numero e composizione variabile da un Land all'altro: nei 6 Länd più grandi, ad esempio, si hanno il distretto amministrativo (*Regierungsbezirk/präsidium)*: unità amministrativa decentrata del Land che ha il compito di coordinare l'implementazione di politiche o programmi settoriali e supervisionare ed assistere le autorità locali, sul modello francese dei *départements*, e il *Regionalverband*: unità territoriale di coordinamento. Infine, i Länder svolgono le loro scarse competenze dirette locali attraverso unità amministrative specifiche (*Sonderbehörden*), specie di agenzie con uno scopo preciso.

[58] L'art.28 della Costituzione recita: "[a]i Comuni deve essere garantito il diritto di gestire tutte le competenze a livello locale sotto la loro responsabilità all'interno dei limiti di legge. All'interno dell'ambito delle loro funzioni statutarie le associazioni di Comuni hanno diritto all'autogoverno nel rispetto della legge. Il diritto all'autogoverno include la responsabilità sulla materia finanziaria. I governi locali hanno il potere di imporre tasse commerciali nei limiti delle aliquote loro accordate."

La maggior parte delle funzioni con rilevanza locale ricadono comunque sulle contee[59], sui Comuni e sulle città (*Städte* sing. *Stadt*).

La ripartizione amministrativa tra enti locali è stata oggetto di profonda riforma, peraltro imposta dall'alto, nel corso degli anni '70 ed ha avuto come conseguenza la riduzione sostanziale del numero delle istituzioni rappresentative.

I Länder svolgono gran parte delle funzioni amministrative della federazione che conserva il potere su quasi tutte le decisioni. La rappresentanza degli interessi dei Länder è garantita dal Senato (Bundesrat[60]) che dispone di un potere di blocco su tutte le materie che potrebbero coinvolgere i loro interessi.

Il governo federale, infatti, è tenuto a presentare le leggi in via preventiva al Bundesrat in modo che al Bundestag sia chiara la posizione dell'altra camera. Alcune leggi specifiche (*Zustimmungsgesetz* = leggi di consenso) necessitano dell'approvazione del Bundesrat; per altre materie (*Einspruchsgesetz* = leggi con diritto di obiezione), esso può solo chiedere l'intervento di mediazione di una apposita commissione bicamerale; stessa cosa possono fare il Bundestag o il Governo federale. Data la quantità di leggi che richiedono l'approvazione del Bundesrat, pari a circa il 60% del totale, l'attività parlamentare ne risulta spesso rallentata e sono state quindi avanzate proposte di riforma.

Ogni Land ha il potere di realizzare gli accordi di gestione, distribuzione funzionale, leggi elettorali,...che riguardano i governi sottoposti. Questi godono, comunque, di un'ampia autonomia per la propria amministrazione, competenze

---

[59] Landkreise e kreisfreie Städte sono responsabili in particolare di programmi di sicurezza sociale a livello locale.

[60] Il Parlamento tedesco si articola in due Camere: il Bundestag e Bundestrat. Il primo rappresenta l'intera nazione attraverso l'elezione diretta dei membri ogni 4 anni. Il Bundesrat invece è l'organo di rappresentanza dei Länder, essendo composto da membri dei governi dei Länder, nominati e revocati da questi ultimi. Tutte le leggi che riguardano i *Länder* sono sottoposte all'approvazione del Bundesrat. La maggioranza potrebbe, quindi, essere diversa rispetto all'altra Camera che è invece elettiva. Per favorire la concertazione tra i due rami è stata istituita allora un'apposita Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*). Il Bundestag tuttavia prevale sotto diversi aspetti. Ad esempio, è il solo ad eleggere il Cancelliere e a votare la sfiducia. Anche nell'approvazione del progetto di bilancio, il Bundestag ha un ruolo dominante. In fase di esame, può proporre emendamenti al testo anche se ogni proposta di variazione deve essere approvata dal governo federale qualora comporti aumento delle spese o una riduzione delle entrate. Il Bundesrat, invece, non dispone di alcun potere di modifica, potendo solo approvare o respingere il bilancio nel suo complesso.

generali e potere di emanare leggi sostanziali. Esiste di conseguenza molta flessibilità nell'allocazione delle responsabilità finanziarie e funzionali che sono spesso condivise. La responsabilità per alloggi, salute ed istruzione primaria e secondaria è condivisa, ad esempio, tra Stati, Contee e Comuni mentre difesa e ferrovie sono di competenza federale, la polizia degli Stati e l'elettricità delle autorità locali.

2.2 Relazioni finanziarie intergovernative

I Länder possono influenzare la politica fiscale nazionale tramite i propri rappresentanti nel Bundesrat. In particolare, esso deve approvare le leggi tributarie, le percentuali di ripartizione del gettito IVA tra i diversi livelli di governo e i trasferimenti perequativi. Inoltre, anche la politica economica decisa dal Bundestag viene discussa e sottoposta alla sua approvazione.

Tutti i livelli di governo, inoltre, partecipano al Consiglio di programmazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*) - presieduto dal ministro delle Finanze - che si occupa di coordinare la politica finanziaria complessiva e di fornire al Governo centrale le informazioni necessarie per assicurare la stabilità, ma le cui indicazioni non sono vincolanti. A esso si affianca una Commissione per il debito pubblico che coordina l'emissione di debito dei vari livelli di governo. Tuttavia anche le decisioni di quest'ultima non sono vincolanti e lo Stato centrale non ha il potere di imporre restrizioni all'indebitamento degli Stati, anche se tali limitazioni sono previste dai singoli statuti che li vincolano "agli investimenti programmati", concetto peraltro abbastanza vago. Il problema si è posto con evidenza nel caso di Saarland e Bremen, Stati piccoli con forti spese amministrative, che hanno rifiutato esplicitamente di ridurre il proprio debito in ciò assecondati dalla Corte Costituzionale che ha imposto al *Bund*, in forza dell'art. 106 della Costituzione, di offrire loro un programma di salvataggio tramite trasferimenti speciali fino al 2003, il che potrebbe creare un precedente pericoloso per gli Stati dell'Est. Questi ultimi, partiti da un livello zero di rapporto debito/PIL nel 1990, hanno rapidamente raggiunto quota 70% del debito pro capite della Germania Ovest e

non sussistono particolari ragioni per presagire un'inversione di tendenza. Inoltre, il fatto che gli Enti Locali, più che all'emissione di titoli, si affidino al prestito bancario gestito da banche locali, aumenta il pericolo di pressioni politiche locali all'aumento della spesa.

A causa di queste perplessità, non sono mancate proposte per ridurre il numero dei *Länder* o spostarsi verso un modello più competitivo, non tanto sul piano dell'autonomia finanziaria o per la possibilità di variare le aliquote regionali allo scopo di influenzare gli investimenti, quanto per procedere, ad esempio, a un maggiore decentramento delle responsabilità di accertamento fiscale, al momento interamente addossata al *Bund,* cui fa capo l'intero sistema fiscale amministrativo (escluse dogane e monopoli).

Il tetto di deficit per il governo federale e per i singoli Länder è negoziato nel Consiglio di Pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*). In seguito, è compito delle entità federate far rispettare gli obiettivi agli Enti di livello inferiore dei quali approvano i bilanci.

La Costituzione dispone la separazione tra il bilancio federale e quello dei Länder e attribuisce al governo federale la competenza a predisporre il programma finanziario pluriennale ed i principi comuni in materia di bilancio.

Nel marzo 2002, è stato negoziato un accordo che dovrebbe portare alla definizione di una sorta di Patto di Stabilità Interno. Nell'aderire all'accordo i Länder, che nel passato si erano spesso appellati alla Costituzione la quale stabilisce che Länder e Autorità Locali sono autonomi nella gestione della spesa ed indipendenti (art.109), hanno, per la prima volta, riconosciuto formalmente la loro responsabilità per il rispetto degli impegni federali verso l'Unione Europea. Il ruolo del *Finanzplanungsrat* è stato rafforzato, potendo esso ora emanare richiami e raccomandazioni in caso di inosservanza delle sue indicazioni. Le Autorità Locali si sono però astenute dal voto e non è chiaro se si sentiranno vincolate da esso. Manca, inoltre, un'intesa sulla distribuzione orizzontale del debito e sui meccanismi sanzionatori.

Anche questo accordo, comunque, si inserisce nell'ambito di un più generale processo di revisione delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, che

dovrebbe portare a una modernizzazione dell'apparato amministrativo al fine di ottenere una maggiore efficienza nell'esercizio delle funzioni proprie e assicurare la solidità finanziaria dello Stato federale.

2.3 La finanza locale

La Germania dispone di una vasta varietà di tasse sui redditi, proprietà, affari e beni di consumo, molte delle quali sono condivise tra i vari enti di governo. I livelli più bassi hanno tuttavia poca discrezionalità su aliquote e basi imponibili condivise.

Governo centrale e Länder si dividono l'IVA (in percentuale del 52 e 48 per cento rispettivamente), l'imposta sui redditi sulle società (50 e 50) e sui redditi personali (42,5 e 57,5). Le tasse sugli oli minerali sono riservate al governo federale mentre tasse sulla birra, autoveicoli e altro competono agli Stati. Le contee, anche se elette democraticamente non hanno potere impositivo (solo nel Bade-Wurtemberg riscuotono i diritti di caccia) ma sono finanziate direttamente dagli Stati. Possono comunque richiedere ai Comuni contributi (*Kreisumlage*) in contropartita per le loro prestazioni.

Le principali imposte proprie dei Comuni sono invece:

- la *Gewerbesteuer*[61], che è una imposta sulle attività economiche;
- le imposte fondiarie (*Grundsteuer*) e
- le *Bagatellesteuer*, tasse locali di modesto importo ad esempio sui cani, sugli spettacoli, sulle bibite (esclusa la birra) e sui gelati.

Su queste tasse i Comuni avrebbero il potere di fissare le aliquote[62], ma in pratica esso è abbastanza limitato dalla concorrenza fiscale con gli enti limitrofi e le aspettative degli elettori.

---

[61] Essa è, in effetti, costituita da due imposte distinte: da una parte la *Gewerbekapitalsteuer*, che colpisce il capitale delle imprese, dall'altra la *Gewerbeertragsteuer*, che incide sui profitti. In seguito alla riforma fiscale del 1998 la prima imposta è stata tolta ai Comuni per essere sostituita con una parte della *Umsatzsteuer*, imposta sul giro d'affari. Si noti, comunque che parte dell'imposta viene trasferita dai Comuni al Land di appartenenza (15%) e allo Stato (5%).

Le autonomie locali, inoltre, sotto i limiti fissati dal Land, potrebbero fissare nuove imposte, ma nella pratica non fanno ricorso a questa possibilità essendo la pressione fiscale già elevata.

In generale, comunque, le entrate principali dei Comuni provengono da

- *Gewerbesteuer*
- compartecipazione comunale all'imposta sui redditi (*Einkommensteuer*),
- i trasferimenti dalla perequazione comunale (*Finanzzuweisungen*).

Nel 2001 (vedi Grafico 43) queste tre entrate rappresentavano il 61% del bilancio dei Länder occidentali (pari a circa 64,2 mld di euro). Negli altri, a causa delle peggiori condizioni economiche, le prime due voci incidono meno (19,9%) e sono invece i trasferimenti a rappresentare la voce di entrata più consistente (nel 2001, il 55,1% del bilancio pari a circa 11 miliardi di euro). Altre entrate da compartecipazione sono quelle concernenti i redditi societari (*Körperschaftssteuer*), l'IVA (*Umsatzsteuer*), i redditi da capitale mobiliare (*Kapitalertragsteuer*).

Recentemente si è aperta un'aspra discussione tra Stato centrale e Comuni per il gettito della *Gewerbesteuer* che nel 2001 è diminuito di oltre il 10%. I Comuni, che dipendono in modo sostanziale da questo tipo di entrata (Cfr. Grafico 45), incolpano di tale riduzione la recente riforma fiscale.

Per questo ed altri motivi il sistema è in corso di revisione. Il Governo tedesco ha deliberato il 21 marzo 2002 la costituzione di una Commissione per la riforma della finanza comunale nell'ambito della riforma complessiva delle finanze degli Enti Locali. Questo passo segue la soddisfacente chiusura delle consultazioni sul Patto di solidarietà II (che riguarda principalmente gli interventi nella ex Germania

---

[62] Più nel dettaglio, i Comuni potrebbero stabilire le aliquote delle imposte fondiarie, *Grundsteuer*, (sui terreni agricoli, con un'aliquota che è del 6% sull'intero territorio e su ogni altro tipo di proprietà, con aliquote che variano tra il 2,6% e il 3,5% nella ex-Germania Occidentale e tra il 5 e il 10% nella ex-Germania orientale a causa del più basso valore catastale delle proprietà, rimasto fermo al 1934) e della *Gewerbesteuer* su cui in effetti esiste una consistente variabilità. L'aliquota di base è del 5% e deve essere moltiplicata per un valore compreso tra 300 e 515 a seconda del comune (385 media per l'intera Germania nel 2001). Il risultato viene rapportato a se stesso + 100 ottenendo così l'aliquota effettiva che oscilla attorno al 16%. L'importo pagato è comunque deducibile sia come spesa che ai fini della tassazione sul reddito.

dell'Est) e sul nuovo modello di perequazione fiscale (giugno 2001), tramite le quali sono stati programmati gli interventi nei nuovi Länder. L'accordo copre un periodo di 15 anni – inizialmente previsto a partire dal 2005 e in seguito anticipato entro la legislatura - e riguarda risorse per oltre 150 miliardi di euro. La Commissione, riunitasi per la prima volta il 23 maggio 2002, è composta da rappresentanti del Bund, dei Länder, delle Autorità Locali e da esponenti dell'economia. Essa ha il compito di proporre soluzioni concrete entro la metà del 2003 al problema del finanziamento degli Enti Locali.

Grafico 43: Struttura delle entrate e delle uscite di Comuni e associazioni di Comuni - anno 2001

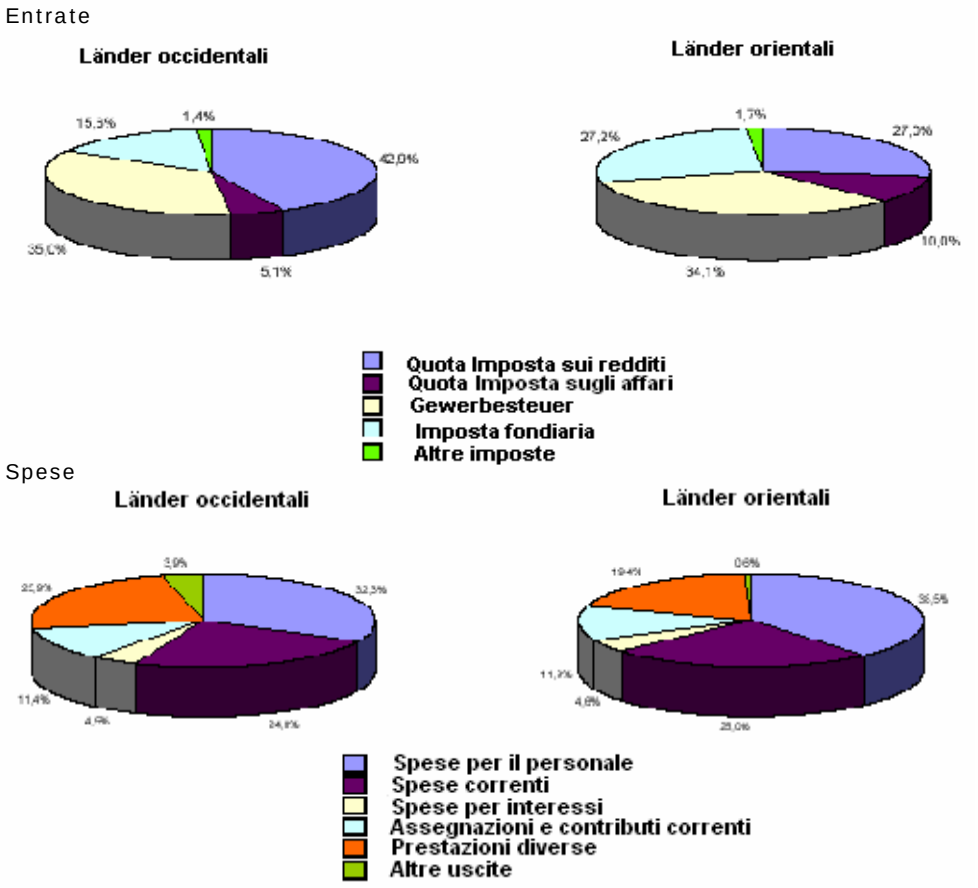
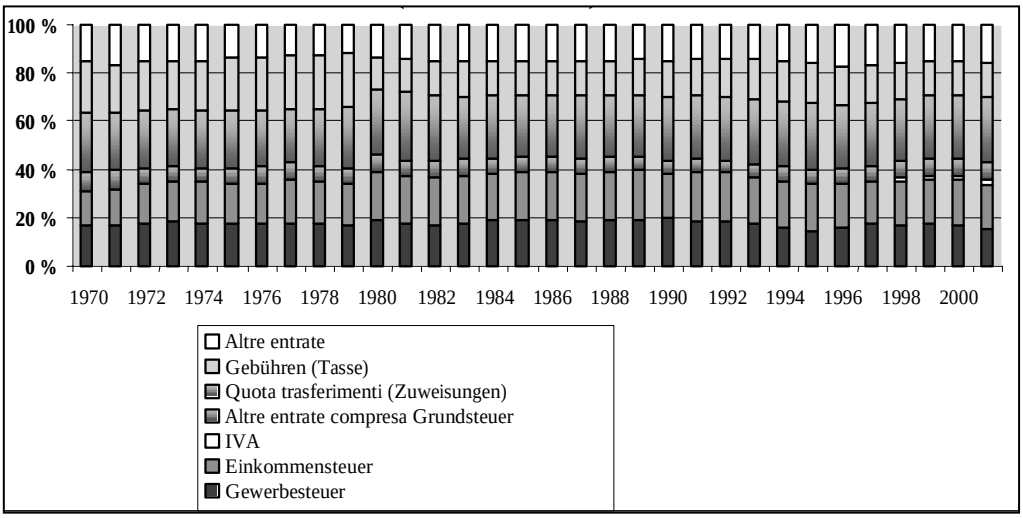
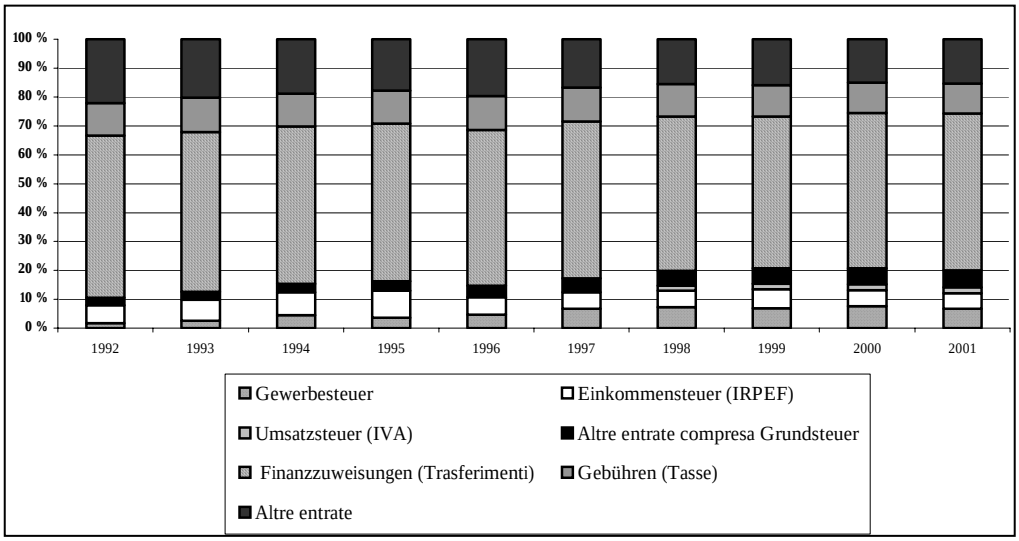


Grafico 44: Strutture delle entrate dei comuni come quota dei bilanci locali (Länder Ovest)



4

Grafico 45: struttura delle entrate dei Comuni come quota dei Comuni (nuovi Länder)



La gravità della situazione dei Comuni è stata duramente sottolineata dal *Deutscher Städte und Gemeindebund*[63]: "Città e Comuni si trovano nella più difficile crisi finanziaria dalla fondazione della Repubblica.... Sempre più comuni finanziano le spese per il personale tramite ricorso al prestito bancario. Una situazione insostenibile!". In particolare, si lamenta l'onere della spesa legato al sistema sociale ed a carico dei Comuni. Per tale ragione hanno lanciato (dicembre 2002) l'iniziativa "Salviamo i comuni".

2.4 Il sistema distributivo e la perequazione

Il sistema di trasferimenti in Germania è molto complesso e prevede formalmente la compartecipazione e trasferimenti specifici mediante un apposito sistema di perequazione. La stabilità viene garantita dalla fissazione ogni 3 anni delle quote di compartecipazione. Il sistema si basa sull'art. 104 c.2 della Costituzione che statuisce che "Il fabbisogno del *Bund* e quello dei Länder devono essere contemperati reciprocamente […] per mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale" (art. 106 già citato). Ne deriva l'obbligo per lo Stato centrale di fornire ad ogni Land i mezzi necessari per garantire tale uniformità.

Il sistema di equalizzazione, a grandi linee, si articola su due livelli. Inizialmente, il gettito viene riassegnato ai Länder in base alla provenienza geografica effettuando una prima redistribuzione (soprattutto dell'IVA) a favore degli Stati più poveri (attualmente quelli dell'Est). Dopodiché si calcola il rapporto tra capacità fiscale e bisogni finanziari (*Finanzbedarf*) di ogni Stato sulla base del gettito fiscale procapite dell'intero paese, e si procede all'equalizzazione in senso stretto: a ciascuno stato viene garantito il 95%[64] del *Finanzbedarf* attraverso la cessione/riscossione da parte dei Länder in surplus/deficit.

Inoltre, lo Stato federale interviene tramite trasferimenti specifici per portare la copertura al 99,5% delle esigenze finanziarie. Tali trasferimenti sono

[63] Cfr, DStGB (2002)

[64] A questa percentuale si è giunti con riforme successive

sensibilmente aumentati con la riunificazione mentre prima costituivano solo una parte modesta del sistema. Essi sono ora destinati in massima parte agli Stati dell'Est[65], ma anche a Stati piccoli con alti costi amministrativi come Bremen e Saarland.

Ogni *Land*, poi, decide autonomamente il livello complessivo dei trasferimenti da destinare agli enti locali del proprio territorio e la stabilità viene garantita fornendo almeno l'importo lordo dell'anno precedente. La maggior parte dei fondi vengono distribuiti senza vincolo di destinazione, sebbene ve ne siano di specifici legati normalmente a particolari progetti infrastrutturali. L'importo medio dei trasferimenti, generali e specifici, è del 30% della spesa locale totale. Più nel dettaglio, distinguiamo:

a) trasferimenti non vincolati (*nicht zweckgebundenen Zuweisungen*), il cui ammontare e le percentuali di ripartizione sono determinate dal legislatore (art. 106 Costituzione);
b) trasferimenti specifici: sono fissati dal Land e finanziati dalla "massa finanziaria dei comuni"; sono, in linea di massima, destinati ai progetti infrastrutturali, anche se vanno diminuendo: nel 2001 hanno rappresentato il 41% del totale dei trasferimenti contro il 46% del 1995; il *Bund* sovvenziona inoltre i progetti per la costruzione di strade, trasporti comuni locali e risanamento dei centri storici.

L'entità dei trasferimenti è computata valutando i fabbisogni di spesa locali mediante parametri diversificati che normalmente includono però il numero di abitanti e la composizione demografica, pesando in modo particolare le aree urbane. Tale importo viene confrontato con la capacità di gettito dei singoli enti locali e la differenze viene parzialmente coperta tramite trasferimenti. In generale, comunque, ogni stato è libero nel determinare i parametri di riferimento e le

[65] A tale scopo è stato istituito uno specifico fondo "Costruire ad Est", ma lo scarto tra le due Germanie era talmente elevato che garantire esattamente gli stessi standard ha comportato costi notevoli: alla fine del 1996, erano stati trasferiti alla Germania dell'Est una quota annuale pari al 6,3% annuo del PIL (OCSE).

modalità di ripartizione, ma di fatto la variabilità consiste più nei parametri che non nelle modalità.

2.5 BERLINO

2.5.1 Assetti istituzionali

Berlino gode dello status di Città-Stato (*Stadtstaat*). Esso è quindi sia Land che Comune e possiede diritti e doveri di entrambe le forme di governo, così come Amburgo e Brema[66]. Nel realizzare iniziative di *governance* necessita di accordi tra Stati e dunque non ricade nella normativa sugli enti locali. Ciò costituisce una differenza fondamentale rispetto a molte altre capitali europee. Berlino, infatti, è dotata ad esempio di Costituzione propria e altre caratteristiche amministrative che le competono in quanto Stato e non perché capitale.

In poco più di 890 km^2 – pari a Monaco, Stoccarda e Francoforte messe insieme - Berlino raccoglie a seguito della riforma (1 gennaio 2001) 12 circoscrizioni/contee (*Bezirk*) da 23 che erano. Dal punto di vista costituzionale anche queste unità amministrative hanno uno status ibrido perché non sono circoscrizioni comunali come tutte le altre essendo Berlino un comune unitario (*Einheitsgemeinde*). Ma non ricoprono neanche le sole funzioni amministrative proprie delle circoscrizioni. Sono quindi una via di mezzo perché svolgono le loro funzioni "secondo i principi dell'autoamministrazione" (art. 67 Costituzione di Berlino), ma legalmente sono unità amministrative pur senza essere entità legali di diritto proprio (Legge sull'amministrazione dei distretti, paragrafo 2); tuttavia recenti riforme e proposte puntano ad equiparare pienamente le circoscrizioni con i Comuni.

La Costituzione di Berlino-Brandeburgo è stata approvata il 22 ottobre 1995 a grande maggioranza (75,1% degli aventi diritto) e in buona parte ricalca quella del 1950. Essa tuttavia rafforza il numero dei diritti di base e gli obiettivi dello stato

[66] Una risoluzione della Conferenza ministeriale della pianificazione (Ministerkonferenz für Raumordnung) del 1997 indica l'esistenza di sette regioni metropolitane in Germania che devono essere sviluppate per costituire l'ossatura della struttura regionale, tra queste c'è Berlin/Brandenburg.

(ad esempio, il diritto al lavoro, l'istruzione e alloggio, la protezione dell'ambiente e la tutela dei dati personali dagli abusi informatici). In particolare, è stato esteso il diritto a petizioni e referendum[67].

Da un punto di vista legislativo ed amministrativo, la città comprende i meccanismi statali di rappresentanza e di governo.

Nel 2001 è iniziata la XV legislatura (ogni legislatura dura 4 anni). Nel Consiglio siedono almeno 130 rappresentanti cui si sommano membri aggiuntivi derivanti dal meccanismo proporzionale. Esiste una soglia di sbarramento al 5% a meno che il candidato non venga eletto direttamente. Il parlamento può essere sciolto con maggioranza rafforzata o tramite referendum[68]. Le leggi sono approvate, dopo almeno due letture, a maggioranza semplice, due terzi per le modifiche costituzionali, a meno che non incidano sulla possibilità di ricorso a petizione o referendum, nel qual caso devono essere sottoposte al voto dei cittadini.

Il governo locale è composto da un Sindaco (*Regierender Bürgermeister)*, eletto dal parlamento, che propone 8 senatori come proprio governo. Essi sono però eletti dal Consiglio che può quindi respingerli, nel complesso o singolarmente, a maggioranza. I principi guida sono stabiliti dal sindaco, ma devono essere approvati dal consiglio, perché "il governo è esercitato[69] collettivamente dal Senato" e perché ciascun senatore opera sotto la propria responsabilità.

L'amministrazione è divisa in amministrazione centrale e circoscrizionale. La prima comprende sostanzialmente l'amministrazione del senato. Essa decide su questioni di principio e sulla pianificazione e controllo dello sviluppo della città

---

[67] Nel 1978 è stata introdotta l'"Iniziativa dei cittadini" (*Bürgerbegehren)* che si discosta dal tradizionale istituto del referendum (*Bürgerentscheid*), in quanto si sostanzia nella richiesta al consiglio circoscrizionale (*Bezirksverordnetenversammlung)* di affrontare e risolvere una determinata materia. L'adozione dell'iniziativa richiede l'appoggio del 2% degli aventi diritto. Dall'introduzione alla riunificazione, negli allora 12 *Bezirk* di Berlino ovest, ne vennero avviate meno di 20, 3 delle quali non raggiunsero il quorum necessario e 8 soltanto furono accettate dal consiglio.

[68] Nel 1997 con apposito emendamento alla Costituzione è stato introdotto il referendum. Gli adempimenti necessari sono però molto pesanti: almeno il 10% degli aventi diritto deve aderire all'iniziativa entro i due mesi concessi per concludere la raccolta delle firme. La sottoscrizione deve avvenire nei luoghi indicati dall'autorità amministrativa per questo fine ed esclude quindi la possibilità di raccolta nelle strade.

[69] *„übt die Regierung aus"*, articolo 55 della Costituzione di Berlino.

nel suo insieme. Altre autorità sono il Presidente della polizia, i vigili del fuoco e le autorità giudiziarie che sono sotto il diretto controllo dell'amministrazione centrale.

Anche a livello di circoscrizione si replica la struttura amministrativa del comune e quindi esiste una autorità collegiale (*Bezirksamt*) composta da 5 consiglieri (*Stadträte)* e un sindaco, *primus inter pares.* In questo caso, però i primi sono eletti dal consiglio circoscrizionale in base agli equilibri politici e il sindaco a maggioranza.

Berlino sta attualmente trasformando la propria amministrazione per migliorarla dal punto di vista della gestione economica e finanziaria. La riforma comprende diverse fasi e dovrebbe essere completata nel 2004. Essa è stata avviata nel 1998 con la riforma delle circoscrizioni e della divisione delle competenze tra senato e circoscrizioni. Sono stati creati uffici decentralizzati per agevolare i cittadini ed inoltre sono stati resi disponibili molti servizi *online*.

Dal 1995 le circoscrizioni ricevono una dotazione complessiva dal bilancio della città-stato per adempiere alle proprie responsabilità: ciò, oltre a rafforzare la loro indipendenza, consente ad essa di autodeterminare le proprie priorità finanziarie, pur mantenendo il senato la supervisione sulle amministrazioni circoscrizionali. In particolare esse non possono imporre tasse o altri tributi.

I sindaci delle varie circoscrizioni, il sindaco di Berlino e il suo vice formano il consiglio dei sindaci che deve essere consultato dal senato per le questioni fondamentali di legislazione o amministrazione così come per ogni disegno di legge di spesa del consiglio comunale.

Berlino ha ricevuto consistenti finanziamenti dall'Unione europea che dovrebbero proseguire fino al 2006 per un importo pari a €1.275 miliardi dai fondi strutturali.

La città nel suo insieme e i *Bezirke* separatamente, intrattengono poi numerose partnership e gemellaggi con Bruxelles, Budapest, Buenos Aires, Istanbul, Jacarta, Londra, Los Angeles, Madrid, Mexico City, Mosca, Parigi, Pechino, Praga, Tashkent, Tokyo, Varsavia e Windhoek.

2.5.2 Il bilancio comunale

Dal 1991, anno in cui la città ha cominciato a redigere un bilancio unificato, Berlino ha avuto spese superiori alle entrate (cfr. Tabella 20). Un primo picco delle spese si è avuto nel 1995 (con 43 miliardi di marchi). Gli aumenti sono stati legati soprattutto alla costruzione di infrastrutture e al riallineamento degli stipendi degli impiegati comunali di Berlino est, anche se queste spese sono in parte state compensate da un consistente taglio del personale e dalla vendita delle aziende di proprietà del Land. Si è passati comunque da 340.000 addetti nel 1991 a 260.000 nel 1999.

Il Comune ha tentato di arginare la situazione riducendo costantemente le spese: se nel 1995 oltre un quarto del bilancio doveva essere finanziato da nuovi prestiti e vendita di beni, nel 1999 questa percentuale era dimezzata. Nel 2000 il bilancio scese per la prima volta sotto i 40 milioni di marchi.

L'articolo 106, paragrafo 8 della Costituzione tedesca riconosce le particolari necessità di finanziamento legate alle funzioni della capitale. Berlino riceve quindi finanziamenti specifici dal governo federale. Al momento essi riguardano gli affari culturali (273 milioni su 5 anni[70]) e le questioni speciali legate alla sicurezza (153 milioni di euro per quattro anni).

In generale comunque, le entrate si sono sempre mantenute inferiori alle uscite. In conseguenza delle difficoltà incontrate, il Senato di Berlino ha annunciato il 5 novembre del 2002 di aver raggiunto una "situazione di estrema emergenza" (*estreme Haushaltsnotlage*). Tale dichiarazione non rappresenta un annuncio di dissesto, né significa che la città non è in grado di far fronte agli impegni; essa è solo un requisito formale necessario per richiedere finanziamenti aggiuntivi dal *Bund*. Berlino prevede, infatti, che, a causa del forte ricorso al debito, dovrà affrontare nel medio periodo una spesa per interessi superiore alla media degli altri Stati. Per questa ragione, quindi, chiede un finanziamento specifico al *Bund*, secondo le modalità già impiegate per il salvataggio dei Länder Saarland e Bremen, cui si è accennato.

[70] Per entrambi i fondi la scadenza del contributo è il 2004, la rinegoziazione è prevista nel corso del 2003.

Il finanziamento, che sarà oggetto di contrattazione, è condizionato ad un piano di risanamento. Escludendo la spesa per interessi, la città prevede il pareggio di parte corrente nel 2006.

Grafico 46: entrate e spese del bilancio comunale

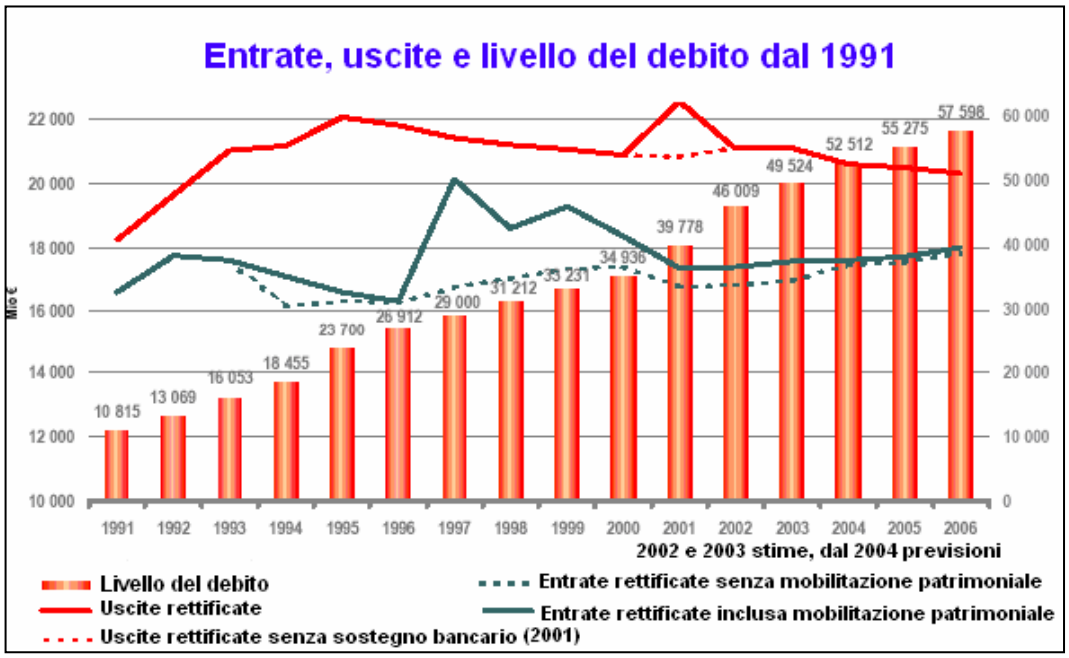


Tabella 20: entrate ed uscite di cassa del land di berlino(*) - anni 1991-1998 – milioni di marchi

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Entrate correnti	30,731	32,877	32,590	29,696	27,859	28,246	29,157	30,170
di cui								
Attività imprenditoriale	*0,384*	*0,445*	*0,480*	*0,502*	*0,796*	*0,789*	*0,784*	*0,982*
Tasse e imposte	*9,534*	*12,463*	*14,601*	*16,685*	*15,821*	*15,095*	*15,649*	*16,387*
di cui								
Imposte condivise		*7,867*	*9,207*	*10,433*	*10,178*	*9,407*	*9,792*	*10,320*
Imposte statali	*1,293*	*1,260*	*1,327*	*1,653*	*1,533*	*1,542*	*1,596*	*1,556*
Imposte comunali	*2,068*	*3,215*	*4,252*	*4,451*	*3,975*	*2,368*	*4,124*	*4,376*
Entrate in c/cap (cons)	*1,744*	*1,813*	*1,548*	*3,559*	*4,626*	*3,133*	*8,618*	*5,605*
TOTALE ENTRATE	32,475	34,690	34,138	33,255	32,485	31,378	37,775	35,775
Spese correnti	28,547	31,620	34,253	35,053	36,650	35,528	36,065	35,913
di cui								
spese per il personale	*11.471*	*13.168*	*14.013*	*14.174*	*14.280*	*14.301*	*14.062*	*13.876*
Spese in conto capitale	7,091	6,768	6,115	5,455	6,554	6,291	5,834	5,455
di cui								
Costruzioni	*1,327*	*1,176*	*1,269*	*1,298*	*1,566*	*1,322*	*1,016*	*832,000*
TOTALE SPESE	35,637	38,388	40,367	40,508	43,204	41,819	41,899	41,368

Quota percentuale sul totale

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Entrate correnti	3,921	3,922	3,962	3,710	3,547	3,750	3,210	3,502
di cui								
Attività imprenditoriale	0,043	0,044	0,044	0,045	0,087	0,087	0,084	0,088
Tasse e imposte	1,211	1,465	1,756	2,085	2,005	2,001	1,711	1,881
di cui								
Imposte condivise	•	0,922	1,125	1,294	1,294	1,250	1,048	1,172
Imposte statali	0,167	0,129	0,131	0,208	0,172	0,173	0,168	0,169
Imposte comunali	0,253	0,377	0,503	0,544	0,501	0,295	0,423	0,501
Entrate in c/cap (cons)	0,211	0,210	0,170	0,422	0,585	0,417	0,922	0,630
TOTALE ENTRATE	100	100	100	100	100	100	100	100
Spese correnti	3,334	3,419	3,506	3,587	3,506	3,542	3,584	3,589
di cui								
spese per il personale	32,200	34,300	34,700	35,000	33,100	34,200	33,600	33,500
Spese in conto capitale	0,798	0,713	0,626	0,545	0,626	0,625	0,548	0,543
di cui								
costruzioni	0,130	0,126	0,126	0,126	0,129	0,126	0,086	0,083
TOTALE SPESE	100	100	100	100	100	100	100	100

(*) Esclusa istruzione superiore ed altre contabilità speciali

3. Caratteristiche istituzionale e della finanza locale della Spagna e della capitale Madrid.

3.1 Cenni sulla struttura istituzionale della Spagna

Storicamente, la Spagna è nata come Stato accentrato. E' soltanto con la Costituzione del 1978, e le modifiche apportate con i Patti Autonomisti del 1992 e i Patti di governabilità del 1996, che si è avviato un processo di decentramento politico e amministrativo con la nascita dello Stato delle Autonomie, formato da 17 *Comunidades Autonomas*[71].

La Costituzione[72] prevede inoltre, come autorità amministrative necessarie, le Province[73] e i Comuni/isole[74] (comuni per gli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie). Accanto a questa suddivisione, che può essere modificata solo tramite revisione costituzionale, vi è la facoltà di creare altre istituzioni anche da parte di province e comuni/isole che possono costituire proprie suddivisioni amministrative previa approvazione delle comunità[75].

La Costituzione attribuisce a ciascuna Comunità la possibilità di elaborare un proprio Statuto di Autonomia, definendo solo alcune competenze specifiche dello

---

[71] A queste si aggiungono le due Città autonome di Ceuta e Melilla.

[72] "*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*"(art.137 Cost.).

[73] Vi sono 50 province di cui 7 a statuto particolare che le equipara alle Regioni (Comunidades).

[74] Vi sono in tutto 8.750 comuni.

[75] Esistono quindi all'interno delle province varie autorità locali con nomi diversi (*conejos, parroquias, antegleias, pedanias*, ...). Rilevanti sono le 51 *Comarcas*, simili alle contee; le 771 *Mancomunidades*, associazioni per scopi specifici (contrapposte al consorzio che è invece volontario) sul genere degli *special districts* degli USA; le unioni di Comuni; le aree metropolitane (oggi Madrid e Barcellona). Nei Comuni, infine, esiste l'"ente local": amministrazione decentralizzata che si realizza quando il Comune comprende più siti abitati. La distinzione tra enti obbligatori e facoltativi è rilevante in quanto nel secondo caso i loro poteri sono definiti con legge della Comunidad.

Stato centrale. Tra il 1979 e il 1983, quindi, le diciassette *Comunidades*[76] si sono dotate di un proprio Statuto, Parlamento e Consiglio del Governo. Alcune di esse (Catalogna, Galizia, Valencia, Navarra, Andalusia, Canarie e Paesi Baschi), che possedevano aspirazioni autonomiste legate ad una "coscienza regionale" forte, con lingua e costumi propri, ottennero maggiori competenze nel campo della sanità e della giustizia. I Paesi Baschi e la Catalogna anche una polizia propria.

In Spagna, un ruolo centrale in ordine alla effettiva articolazione delle competenze è assunto dalla via giurisdizionale. Non esiste, infatti, subordinazione gerarchica, né coordinazione paritaria, sicché diventa prioritario il ruolo del Tribunale Costituzionale, che in molti altri paesi, tra cui l'Italia, tende invece ad essere di "ultima istanza".

La rappresentanza delle *Comunidades* in Senato[77] è, infatti, poco evidente ed esse possono quindi difendere efficacemente i propri interessi solo ricorrendo al Tribunale Costituzionale. In questo stesso modo lo Stato centrale si difende da quelli che reputa eccessi di competenza delle *Comunidades*. Ne deriva che il Tribunale è l'organo di controllo con le maggiori attribuzioni pratiche[78]: definizione delle competenze, questioni di costituzionalità sollevate dai giudici e dai Tribunali, ricorsi diretti di incostituzionalità contro le leggi dello Stato e delle Comunidades, conflitti di competenza territoriale e ricorsi proposti da privati nei confronti dell'attività di poteri pubblici per violazione dei diritti fondamentali. Per queste ragioni, il Tribunale ha impostato le sue sentenze in modo tale che, nella

[76] Più precisamente, si possono distinguere tre "tipi" di Comunità autonome: le "art.143" che hanno competenza su foreste, agricoltura, bestiame, urbanistica, strade, porti e aeroporti non commerciali, sfruttamento delle acque e irrigazione, fiere locali, turismo, promozione sportiva e culturale tradizionale; le "art.151" che, oltre alle materie di cui all'art.143, gestiscono l'istruzione (a tutti i livelli) e la sanità e, infine, le Comunità "foral" che incassano anche tutte le tasse sul territorio, incluse quelle nazionali. Queste ultime (Paesi Baschi e Navarra) hanno in pratica mantenuto il regime decentralizzato di cui godevano sotto il regime franchista. Parte delle imposte viene restituita al Governo centrale in proporzione a quanto quest'ultimo spende per i servizi nelle due Regioni e a livello nazionale.

[77] Il Parlamento nazionale è composto dalla Camera e dal Senato. In quest'ultimo un quarto dei membri sono nominati dalle assemblee legislative delle Comunidades. Il Senato ha potere di veto assoluto sulle modifiche costituzionali, ma solo sospensivo in materia fiscale.

[78] Un comunicato stampa governativo del 9 luglio 1999 informava che, dal 1978, la Corte Costituzionale era stata chiamata a dirimere circa 1.000 conflitti di competenza.

pratica, esse siano delle pronunce volte a definire in termini generali il sistema dei rapporti fra Governo e organismi decentrati, piuttosto che la mera risoluzione delle specifiche controversie.

L'autonomia delle *Comunidades*, del resto, riduce notevolmente la possibilità di controllo gerarchico da parte dello Stato centrale anche se, per alcune materie, esse sono tenute a muoversi nel quadro normativo statale. Per molte materie, infatti, esse sarebbero del tutto autonome anche se in buona parte l'ampliamento delle competenze[79], previsto dall'art. 148 della Costituzione è rimasto inattuato.

3.2 Relazioni finanziarie intergovernative

Dal punto di vista finanziario, è concessa l'autonomia regionale[80] fatto salvo il principio costituzionale di solidarietà e la predominanza dell'interesse statale. Le risorse proprie delle *Comunidades* sono costituite da partecipazioni alle entrate dello Stato, imposte proprie, contributi speciali e rendite patrimoniali[81]. Lo Stato può assegnare fondi aggiuntivi alle *Comunidades Autonomas* in relazione al volume delle attività da loro svolte e in funzione del livello minimo della prestazione di servizi. Un apposito fondo di compensazione (*Fondo de compensacìon interterritorial*) viene destinato alla correzione degli squilibri e delle disparità economiche e viene ripartito dal Parlamento, ma gli importi sono abbastanza modesti: nel 1998, pari al 2% del totale delle entrate delle Comunità in confronto all'8,6% proveniente dal Fondo Regionale per lo Sviluppo dell'Unione

[79] Si tratta di competenze molto ampie: dalla modifica dei confini degli Enti Locali minori (municipi) alla regolamentazione e gestione del turismo, artigianato, sanità e assistenza sociale, agricoltura, gestione delle infrastrutture (porti, aeroporti, ferrovie) e indirizzi generali di programmazione economica (con la supervisione centrale).

[80] Il 27 luglio 2001 è stato ratificato un accordo sottoscritto da tutte le Comunità con lo Stato centrale che sancisce una maggiore autonomia fiscale per le Regioni: la quota spettante delle imposte sul reddito raccolte nel territorio viene portata dal 30 al 33%, l'intero gettito su registrazioni ed elettricità, il 35% dell'IVA e il 40% delle imposte su tabacchi alcol e idrocarburi e maggiori competenze su altre imposizioni (tasse di successione, sulla proprietà…).

[81] La Costituzione consente a tutti i livelli di Governo di imporre tasse, tuttavia la *Ley organica de financiacìon de las Comunidades autònomas* (1980), meglio nota come LOFCA, stabilisce che le Comunità non possono duplicare imposte locali o del livello centrale.

europea. In generale, comunque, circa il 75% delle dotazioni finanziarie delle Regioni viene dal Governo centrale.

In sintesi, la principale caratteristica del sistema è la volontarietà nel richiedere maggiore autonomia, cui consegue la gradualità e la scelta delle modalità preferite. Da ciò deriva la possibilità di concorrenza tra Regioni.[82]

Le relazioni tra Stato centrale e Comunità Autonome sono gestite attraverso le conferenze settoriali e gli accordi intergovernativi. Ogni conferenza[83], che ha funzioni sia consultive sia deliberative, è composta dal Ministro e dagli assessori competenti delle 17 Comunità. Negli accordi intergovernativi lo Stato definisce un programma generale d'intervento e poi negozia con le Comunità le modalità di partecipazione, anche finanziaria.

La riforma dell'Amministrazione periferica dello Stato s'ispira al modello tedesco e prevede la riduzione dell'apparato amministrativo statale all'esercizio delle sole competenze esclusive dello Stato (difesa, relazioni internazionali, sicurezza, politica economica e monetaria).

In Spagna, come in Belgio, è prevista la presenza di rappresentanti delle Comunità Autonome nella delegazione che partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, quando si discutono materie che riguardano le loro competenze.

In generale, lo sviluppo delle Autonomie Locali territoriali ha assunto in Spagna le caratteristiche di un processo di federalizzazione, sia per il grado di decentramento raggiunto, ma soprattutto per la natura dei rapporti fra Stato e Comunità Autonome. La forza politica dei partiti regionali, ha stimolato in modo

[82] La Costituzione spagnola permette lo sviluppo di due diversi livelli di autonomia: ordinario ed elevato (trascorsi cinque anni dall'approvazione dello Statuto). Il primo riguarda: agricoltura, foreste, pesca allevamento; alloggi, urbanistica, territorio; trasporti ed opere pubbliche; ambiente e risorse idriche; beni culturali; artigianato e promozione economica; assistenza sociale, igiene e salute pubblica; sport e turismo; organizzazione delle istituzioni di autogoverno e organizzazione territoriale degli enti locali. Il secondo: istruzione; sistema scolastico e universitario; sanità, assistenza medica e farmaceutica.

[83] Fra le più importanti sono da citare quelle sulla politica fiscale e finanziaria, sulla sanità, sull'educazione e sugli affari europei.

determinante la negoziazione con lo Stato centrale e ha portato a livelli elevati di autonomia per tutte le Comunità.

Nel complesso, la nozione di Stato federale in Spagna risulta abbastanza confusa. La stessa Costituzione non definisce la forma dello Stato[84] e il decentramento ha seguito più motivi storici e culturali che economici. Questa mancanza di chiarezza nella legge fondamentale legata alla necessità di mediare caso per caso le diverse spinte a cui il sistema era sottoposto[85] ha condotto ad una eterogenea distribuzione dei poteri, che in parte la Corte Costituzionale ha contribuito a risolvere. In particolare, l'incertezza ha condotto a duplicazioni di spesa soprattutto per quanto riguarda il trasferimento delle risorse umane.

La revisione del 2001, avviata già nel 1996, sembra comunque avere impresso un'ulteriore spinta verso un modello federale attraverso il conferimento di maggiori fondi e responsabilità di spesa alle Regioni.

Un problema notevole è costituito dall'indebitamento delle Comunità che in Spagna assume una rilievo particolare. Il peso del debito locale spagnolo rispetto a quello statale e al PIL (rispettivamente circa il 16% e 9,4%) è infatti tra i maggiori d'Europa, e riflette la maggiore autonomia delle Comunità. Per questa ragione erano già stati fissati dalla fine degli anni ottanta limiti all'indebitamento delle Comunità autonome, rivisti ogni quattro anni negli accordi con il governo. La recente legge generale di stabilità finanziaria (*Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, 2001), cosiddetta "legge di deficit zero", prevede che, a partire dal 2002, le autorizzazioni date dalle Comunità agli Enti autonomi per ricorrere al credito siano condizionate all'equilibrio del loro bilancio. Un fondo di riserva permetterà di coprire le spese impreviste. L'accordo tra regioni e governo centrale stabilisce trasferimenti, risorse fiscali regole sull'indebitamento e responsabilità di spesa delle regioni ogni 5 anni. Gli importi effettivi dipendono da quale dei tre regimi costituzionali si applica alla specifica regione che negozia anno per anno

[84] Ad esempio: "La Costituzione ha le sue fondamenta nella indissolubile unità della Nazione Spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli…" (art. 2 Cost.) e "in nessun caso è ammessa la federazione delle Comunità Autonome" (art. 145 Cost.).

[85] Nel 1981 il tentativo di colpo di Stato fu diretto anche a limitare il processo autonomista.

con il governo il proprio debito nello "Scenario di consolidamento del debito (ECP)". Come in Italia, è previsto che le Comunità autonome responsabili di un eventuale scostamento dagli obiettivi governativi paghino la quota di multa comunitaria di loro competenza.

Il Patto è stato disegnato, attraverso la concertazione con le Comunità autonome all'interno del Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria. Alle Comunità sono state assegnate maggiori responsabilità nel reperimento dei fondi e nella destinazione di questi ultimi agli obiettivi di spesa. A questo scopo è prevista una più stretta collaborazione con l'"agenzia delle entrate", (*Agencia Estatal de la Administración Tributaria*, AEAT), assicurando comunque (come era nel precedente sistema) il mantenimento di *standard* adeguati dei servizi in ognuna delle Comunità[86].

Quale logico complemento ai vincoli introdotti è stato adottato anche un nuovo accordo sul finanziamento delle Comunità autonome. Il modello pone la condivisione del potere fiscale come punto centrale, allo scopo di dividere il peso degli obblighi internazionali tra Stato centrale e Comunità e favorire una maggiore austerità.

3.3 I governi locali

Come ricordato le *Comunidades* hanno una serie di competenze (casa, pianificazione regionale e urbana, agricoltura, trasporti, salute, educazione, assistenza e cultura…) in base ai loro statuti. In particolare, possono creare o abolire autorità metropolitane e limitare i confini delle autorità locali di livello inferiore: la provincia e i municipi. Soltanto questi ultimi hanno poteri autonomi, le 38 Province, che risalgono alla divisione napoleonica, svolgono in pratica solo funzioni di coordinamento, assistenza tecnica, economica e giuridica per i Comuni e di coordinamento con i governi regionali e nazionali.

[86] Anche in Spagna, come in Germania, la Costituzione prevede l'uguaglianza dei diritti degli spagnoli, per cui in nessun caso gli Statuti potranno implicare "privilegi economici e sociali" (art. 138) per la singola *Comunidad*.

I Comuni, invece, pur non avendo anch'essi una reale autonomia legale e finanziaria, hanno competenze piuttosto ampie, soprattutto in seguito alla legge sul governo locale ("*Ley de Haciendas Locales*") del 1985. Esse riguardano i servizi ambientali di base (parchi, cimiteri, fornitura d'acqua, raccolta e smaltimento rifiuti, fognature, illuminazione pubblica e pavimentazione stradale), i trasporti pubblici, la sicurezza e i mercati locali, i servizi sociali e la pianificazione urbana. A seconda della popolazione residente, inoltre, devono garantire determinati servizi aggiuntivi come librerie pubbliche, mercati, polizia e servizi sociali.

Le spese più forti riguardano la sicurezza, inclusa la prevenzione e soppressione degli incendi, la raccolta e smaltimento dei rifiuti, la pulizia delle strade e il mantenimento delle infrastrutture pubbliche: queste voci impiegano circa il 15% delle spese correnti. Altre spese di un certo rilievo sono concentrate sulle le politiche abitative, l'urbanistica, i servizi sociali e sanitari di base, i trasporti ed il sistema idrico.

Le province si occupano invece principalmente di servizi sociali, infrastrutture pubbliche (soprattutto per la manutenzione stradale) e trasporti che occupano insieme il 50% delle spese correnti.

La citata legge del 1985 ha istituito il Consiglio delle autorità locali spagnole per promuovere la cooperazione tra i vari livelli di governo. Per quanto concerne il finanziamento delle spese dei Comuni[87], si deve considerare che la Costituzione non regola in modo specifico questo tema, sicché le regole sono definite con legge statale.

La rappresentanza degli interessi locali nei confronti dello Stato e delle *Comunidades*[88], è garantita da associazioni come la *Federación Española de Municipios y Provincia*s (FEMP[89]) che raccoglie circa la metà dei Comuni. Per

[87] Si deve inoltre tener conto che la Spagna, come l'Italia, è caratterizzata da un ampio numero di comuni di piccole dimensioni: l'85 % circa ha meno di 5.000 abitanti.

[88] La FEMP è l'equivalente spagnolo delle nostre ANCI e UPI.

[89] Venne fondata nel 1981 dai sindaci delle maggiori città e ha oltre 4000 membri. Il suo ruolo principale è rappresentare e negoziare a nome dei governi locali, facendo azione di lobbying. In particolare, è stata molto impegnata nella stesura del patto sul governo locale del 1985 e sulla legge per la finanza locale del 1988.

esempio, questa associazione ha negoziato in rappresentanza degli enti locali, nell'ambito degli accordi del *Patto locale* (vedi successivo paragrafo), con il quale province e grandi città hanno ottenuto dal governo centrale[90] quote di compartecipazione in luogo dei trasferimenti**.**

Il nuovo sistema di finanziamento verrà implementato in due fasi: la prima, che si applica a tutti i comuni e le province (escluse le *regioni foral*) a partire dal gennaio 2003, prevede l'abolizione della tassazione sulle attività economiche (IAE, "*Impuesto de Actividades Económicas*") per le compagnie con un fatturato inferiore ad 1 milione di euro. Tale imposta ha rappresentato finora la seconda fonte di entrata per entità degli enti locali pari a circa il 10-20% delle entrate (la prima è la tassa sulle proprietà che porta il 20-30%). La riforma prevede inoltre una maggiore autonomia nello stabilire livelli minimi e massimi a tassazione e una maggiore libertà di concedere esenzioni .

Dal gennaio 2004, invece, i capoluoghi di provincia, le città con più di 100.000 abitanti e le province (escluse le *foral*) riceveranno compartecipazioni in luogo dei trasferimenti, ma non potranno decidere le aliquote. Nel primo anno della riforma verrà garantito lo stesso importo dei trasferimenti storici e, in seguito, la ripartizione avverrà tenendo conto della ricchezza locale.

Ne deriva che i grandi comuni e le province ne trarranno beneficio in quanto il gettito centrale delle imposte sui redditi è cresciuto molto negli ultimi anni, superando la crescita del PIL reale e dell'indice dei prezzi a consumo che erano i parametri utilizzati in precedenza per calcolare i trasferimenti. I comuni più piccoli subiranno invece una riduzione delle entrate.

In caso di mancato conseguimento dell'obiettivo di bilancio da parte della autorità locali, il governo centrale può limitare l'indebitamento locale fino alla stesura di un adeguato piano di rientro. Anche i livelli di debito verranno supervisionati dal Ministero delle finanze.

---

[90] "Spanish Local Government Mark Time Pending Easier Capital-Market Access," 18 Maggio, 2001 "Spanish Regions in 2002: New Rules of the Game," 30 Gennaio, 2002, entrambi disponibili sul sito della Standards &poor.

3.4 Le modalità del decentramento: i Patti Locali

I "*Pactos Locales*" sono accordi tra il governo centrale, le comunità autonome e i governi locali con lo scopo sia di ridefinire che di ampliare l'autorità conferita a questi ultimi. Sebbene tali accordi non siano legalmente vincolanti per nessuno dei livelli di governo, sono stati molto importanti per preparare il terreno per i cambiamenti legislativi che hanno ampliato l'autonomia dei comuni.

Il primo patto venne siglato tra stato centrale e comuni a metà degli anni novanta. In conseguenza di ciò, tra il 1998 e il 1999 il governo centrale approvò una serie di leggi per ridefinire ed ampliare le competenze municipali. In particolare, con riferimento a materie quali la sicurezza pubblica, trasporti e parcheggi, protezione ambientale, turismo, salute e alloggi. Peraltro molte altre questioni sollevate dai comuni non ebbero sbocco normativo perché avrebbero interessato competenze delle comunità, sulle quali lo stato centrale non era legittimato a legiferare. Per questo motivo solo un terzo circa delle materie proposte poterono essere discusse e regolate.

Dal 1 gennaio 2002, dal momento che per la prima volta nella storia della Spagna le comunità hanno ottenuto, ad eccezione dei paesi baschi e della Navarra, che come ricordato hanno regimi speciali, lo stesso livello di autorità e le stesse modalità di finanziamento, esse possono dedicare maggiore attenzione alle necessità dei comuni. L'idea principale alla base del secondo patto locale in via di definizione è la cessione di poteri dalle comunità ai comuni, in particolare per quanto riguarda la protezione dei consumatori, lo sport, l'istruzione e l'occupazione. Una volta concluso, il patto dovrà essere tradotto in leggi dai parlamenti comunitari che dovranno stabilire le opportune procedure per il trasferimento delle competenze.

In linea di principio, il finanziamento delle nuove competenze dovrebbe derivare dai fondi delle comunità dal momento che esse non avranno più competenza su alcune materie. Tuttavia non c'è nessun accordo al riguardo.

La Costituzione stabilisce che governo centrale e comunitario debbano finanziare l'autonomia comunale: "Le tesorerie comunali devono disporre di fondi sufficienti

ad adempiere alle funzioni assegnate dalla legge ai rispettivi enti e devono essere finanziate principalmente mediante tassazione propria così come attraverso quote della tassazione del governo centrale e delle comunità autonome".
Nel 2001, le risorse comunali derivanti da tassazione propria ammontavano al 60% circa delle entrate, il resto derivava da compartecipazioni. Le comunità invece avevano solo il 20% delle entrate derivanti da tassazione propria, essendo il resto trasferimenti o da fondi europei e ciò nonostante che il loro maggiore potere impositivo.

3.5 La finanza locale

I meccanismi di finanziamento provinciale sono alquanto complessi a causa della variegata distribuzione di poteri e competenze all'interno delle diverse comunità. Ad esempio, mentre nei paesi baschi il livello provinciale è molto rilevante, in Catalogna le Province sono state rese praticamente ininfluenti dal governo regionale.
Le province fino al 1986 si finanziavano in via principale con una tassa sugli affari; essa venne abolita con l'introduzione dell'IVA in occasione dell'ingresso della Spagna nell'Unione Europea. Al suo posto furono erogati due tipi di trasferimenti erariali, non condizionati, che la legge sulla finanza locale del 1988 unì in un unico contributo. Le Province ricevono, inoltre, finanziamenti in conto capitale che vengono trasferiti ai Comuni per progetti specifici. Dal 1990, possono applicare un'addizionale discrezionale sulla tassa comunale sugli affari.
La finanza comunale si basa invece su imposte sulla proprietà e sugli affari locali, su tasse e sovrattasse (ad esempio sui rifiuti, acqua e fognature), su un trasferimento generale deciso dal parlamento centrale e sussidi su progetti.
Tutti i livelli di governo sono comunque dipendenti dal governo centrale per il proprio finanziamento, seppure in modo differenziato.
Le modifiche alla Costituzione non sono intervenute sulla struttura del governo locale e le riforme in questo ambito sono avvenute su iniziativa delle Regioni, sebbene la legge del 1985 cercasse di regolamentare gli aspetti basilari del governo

locale. Nella pratica avvenne da un lato un processo di decentralizzazione dei poteri dallo Stato centrale verso le Comunidades e, dall'altro, un processo di accentramento verso queste ultime dell'autorità locale, in virtù degli ampi poteri ad esse concessi dalla Costituzione. A fronte di questo non solo sono mantenuti i frequenti contatti diretti informali tra comuni e amministrazione dello Stato, soprattutto con le grandi città, ma in particolare i sindaci di Madrid e Barcellona i agiscono quasi come controparti nei confronti dei governi regionali .

Per esaminare il livello e l'uso che i comuni fanno della propria autonomia fiscale, ci si può avvalere dei dati raccolti nel "*Ranking tributario*", una pubblicazione annuale dell'*Ayuntamiento de Madrid* che si occupa proprio di organizzare le informazioni sul livello di imposizione fiscale dei 52 municipi capoluogo di provincia nonché degli altri comuni facenti parte della *Comunidad* di Madrid.

Al di là delle utili indicazioni sulle caratteristiche delle imposte, nonché dei riferimenti legislativi sui limiti delle aliquote applicabili e le loro modificazioni nell'anno, la pubblicazione riporta, ai fini della graduatoria dei comuni, lo "sforzo fiscale assoluto" , e lo "sforzo fiscale relativo" ottenuto rapportando il livello effettivo con quello massimo consentito dalla legge, per ogni tipo di entrata propria.

Più nel dettaglio si possono distinguere le seguenti imposte e tasse.

a) Imposta sugli immobili urbani (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana*), per la quale la normativa (*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, LRHL) stabilisce un'aliquota dello 0,4 % che è possibile portare ad un valore massimo variabile tra 0,85% e 1,10% a seconda del numero di abitanti e di un ulteriore 0,07% se ricorrono particolari circostanze (con possibilità di cumulo).
b) Imposta sulle attività economiche (*Impuesto sobre Actividades Económicas*), per la quale l'importo da pagare si ottiene applicando alla tariffa minima (stabilita inizialmente dal Real Decreto Legislativo 1175/1990, e ogni anno modificata dalla legge finanziaria) un coefficiente relativo alla popolazione e un indice che dipende dall'ubicazione della sede in cui si svolge l'attività (entrambi regolati dai regolamenti fiscali comunali, *Ordenanzas Fiscales*). A

discrezione dei comuni tali importi possono essere aumentati in funzione della popolazione di un'aliquota aggiuntiva tra lo 0,8 e l'1,4 -1,9.

c) Imposta sui veicoli a trazione meccanica (*Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*). La legge stabilisce tariffe minime a seconda dei cavalli fiscali. I dati disponibili mostrano che per la fascia 8-11,99 cavalli fiscali l'imposta minima è di 34,08 euro. I comuni possono aumentare le tariffe minime applicando su queste coefficienti che potranno essere distinti, per ognuna delle classi di veicoli previsti nel quadro delle tariffe, senza eccedere un limite variabile con la popolazione tra l'1,6 e il 2,0 per cento.
d) Imposta di costruzione, installazione e posa in opera (*Impuesto Sobre Construcciones, Instalaciones Y Obras*). L'aliquota varia a seconda della popolazione tra il 2,40 e il 4,00 (tra i 2,2 e il 5 per le *regioni foral*[91])
e) Imposta sull'incremento di valore dei terreni urbani (*Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*). È un tributo diretto che grava sull'incremento di valore dei terreni quando esso si manifesta con il trasferimento della proprietà, o altro diritto reale, a qualunque titolo. L'imposizione di tale imposta è facoltà dei comuni, ma tutti se ne sono avvalsi. Anzi, su questa tassa quasi tutti i comuni hanno adoperato pienamente la propria autonomia posizionandosi sul livello massimo o appena inferiore dell'aliquota dell'imposta (come è il caso di Madrid).
f) Esiste infine la tassa per la raccolta dei rifiuti urbani, che tuttavia a Madrid e in pochi altri comuni capoluogo (Badajoz, Barcelona, Melilla, Pamplona, Toledo, Valencia, Zamora) non viene riscossa. Ragion per cui non viene utilizzata nel *ranking*.

Dai dati riportati nel *ranking tributario* traspare in modo abbastanza evidente che il livello di utilizzo dell'autonomia tributaria è molto variabile sia tra comuni che rispetto alle diverse imposte.

[91] Con l'eccezione di San Sebastián ha solo un'aliquota del 5 per cento.

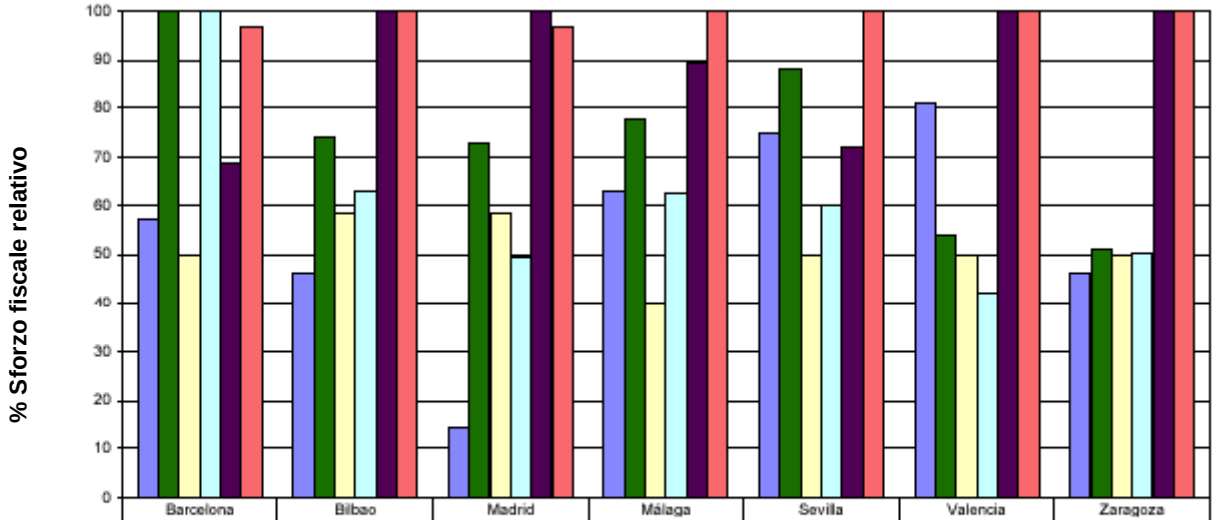
Tabella 21: sforzo fiscale relativo medio dei municipi capoluogo di provincia – su tutti i tributi

IMPOSTA	SFORZO FISCALE RELATIVO
sugli Immobili urbani	37,17
sulle Attività Economiche (coef. Pop.)	62,86
sulle Attività Economiche (indice situaz.)	44,87
sui veicoli a trazione meccanica	51,80
su costruzioni, installazioni e opere	88,11
sull'incremento di valore dei terreni	85,25

La Grafico 47 riporta lo sforzo fiscale relativo riferito ad alcune grandi città.

Si può osservare che Madrid presenta uno sforzo fiscale sostanzialmente irrilevante, sia rispetto alla media che alle altre grandi città, per quel che concerne l'imposta sugli immobili urbani. E' basso rispetto alla media anche per quel che concerne l'imposta sui veicoli a trazione meccanica. Mentre lo sforzo fiscale relativo si presenta massimo per l'imposta sulle costruzioni, installazioni e posa in opera.

Grafico 47: Sforzo fiscale relativo dei principali municipi capitali di provincia



	Barcelona	Bilbao	Madrid	Málaga	Sevilla	Valencia	Zaragoza
I.B.I.	56,92	46,10	14,05	62,96	74,79	80,90	46,25
I.A.E.(Coeficiente población)	100,00	74,09	72,73	77,73	88,18	53,64	50,91
I.A.E.(Índice situación)	50,00	58,33	58,33	40,00	50,00	50,00	50,00
I.V.T.M.	100,00	63,05	49,52	62,58	59,99	42,15	50,01
I.C.I.O.	68,75	100,00	100,00	89,25	72,00	100,00	100,00
I.I.V.T.N.U.	96,67	100,00	96,67	100,00	100,00	100,00	100,00

3.6 MADRID

3.6.1 assetti istituzionali

L'attenzione verso la capitale, per la valorizzazione di questo ruolo, fu una caratteristica della politica franchista. Madrid ha quindi sempre ricevuto particolare attenzione da parte del governo centrale.

Negli anni '40 e 50, attraverso l'accorpamento di Comuni il territorio passò da 66,2 km² a 607 km². Nel 1964, venne creata l'Area metropolitana di Madrid con 23 comuni che, nel 1983, venne ampliata per costituire una Comunità autonoma con 179 comuni, una superficie di 8.028 Km e 5.200.000 abitanti.

Inizialmente, la grande maggioranza della popolazione era concentrata in Madrid città che, di conseguenza, presentava una densità abitativa molto elevata. In seguito, si è assistito ad un fenomeno costante di emigrazione verso le aree limitrofe che ha portato attualmente attorno al 50% la percentuale della popolazione della *Comunidad* residente in Madrid, anche grazie al continuo miglioramento della rete di trasporti.

La nuova regione aveva gli stessi confini della Provincia e il consiglio provinciale venne quindi assorbito da quello della *Comunidad* che ne assunse i compiti. Allo stesso modo venne smantellata l'Area metropolitana, come avvenne del resto anche a Bilbao, Valencia e Barcellona.

In quanto capitale della Spagna, Madrid gode di trasferimenti addizionali e specificità amministrative: essa è sicuramente la *Comunidad* che riceve maggiori investimenti dal governo centrale per trasporti e infrastrutture, in particolare per quanto riguarda l'aeroporto di Barajas per il quale l'investimento procapite è doppio rispetto all'aeroporto di Barcellona.

La città, inoltre, ha realizzato politiche attive di *marketing* locale (per esempio la candidatura per i giochi olimpici del 2012). Ha promosso e realizzato fiere di rilevanza mondiale come la Fiera di Madrid (IFEMA), che ha raccolto 3,8 milioni di visitatori nel 2000.

La collaborazione con i privati è sempre stata di impulso per la città, soprattutto nel settore del turismo: Il *Warner Bros park*, di recente costruzione, rappresenta un esempio evidente. Tutte le iniziative sono favorite dall'ottima rete di trasporti: la Comunità dispone di 172 km di metropolitana distribuita su 11 linee.

Il ruolo di Madrid come capitale è sancito dalla stessa Costituzione: "*la Capital del Estado es la villa de Madrid*" (art.5). Ed il suo ruolo preminente venne chiarito, già durante il periodo franchista, con l'emanazione di una normativa speciale (*Ley Especial para el Municipio de Madrid*, del 1963) che riconosceva le specifiche necessità di finanziamento della capitale, pur limitandosi alla considerazione dei soli aspetti legati alla dimensione del comune[92].

Anche la Legge fondamentale del governo locale del 1985 (*Ley de Bases de Régimen Local*), dichiarò che tale regime speciale doveva rimanere in vigore fino all'emanazione di una apposita legge per la capitale (*Ley de Capitalidad*), peraltro prevista dallo Statuto della Comunità: "*La Villa de Madrid, por su condición de capitalidad del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por ley votado en Cortes. Dicha ley determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*" (Art.6), ma tale legge non è ad oggi ancora stata emanata.

3.6.2 Il bilancio

Nel 2002, il bilancio[93] ha risentito favorevolmente della revisione del valore catastale degli immobili che ha determinato un aumento dell'equivalente dell'ICI (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, IBI) e dell'*Impuesto Sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*. Tuttavia l'*Ayuntamiento de Madrid*

[92] In effetti, un'analoga legge era stata emanata per Barcellona (1962)

[93] In quanto segue il riferimento sarà al solo comune di Madrid (*Ayuntamiento*) e non al sistema pubblico comunale che comprende molteplici gestioni distinte (*Gerencia municipal de urbanismo*; *Instituto municipal de deportes*; *Instituto municipal para el empleo la formación empresarial*; *Centro municipal de informática*; *Patronato municipal de turismo*; *Patronato de casas para funcionarios*; *Recaudación ejecutiva del ayuntamiento de madrid*) e diverse società, sia di proprietà del comune (ad es. la *Empresa municipal de transportes*) sia da esso partecipate per oltre il 50%. (Ad es. l'azienda per i servizi funebri e la società che gestisce la fiera Mercamadrid.)

si è adoperato per contenere tali aumenti limitandoli ad una media del 3% per quanto riguarda l'IBI e adottando un abbattimento del 50% per l'altra.

Il bilancio preventivo del comune di Madrid ammonta per l'anno 2002 a circa 2.335 milioni di euro. Per la ripartizione dal lato delle spese si veda la Tabella 22.

Tabella 22: bilancio del Comune - spese

Migliaia di euro

CAPITOLI	2001	STRUTTURA %	2002	STRUTTURA %	Variazione % 2002/2001
1. Spese per il personale	628.722,6	28,4	670.164,5	28,7	6,6
2. Spese correnti in beni e servizi	719.561,9	32,4	798.413,1	34,2	11,0
3. Interessi	88.701,0	4,0	86.519,8	3,7	-2,5
4. Trasferimenti correnti	196.473,6	8,9	223.732,8	9,6	13,9
SPESE CORRENTI	1.633.459,1	73,7	1.778.830,3	76,2	8,9
6. Investimenti reali	317.414,1	14,3	382.110,9	16,4	20,4
7. Trasferimenti in c/capitale	108.172,3	4,9	81.935,4	3,5	-24,3
8. Attivo finanziario	8.276,5	0,4	1.880,6	0,1	-77,3
9. Passivo finanziario	150.253,0	6,8	90.151,8	3,9	-40,0
SPESE IN C/CAPITALE	584.116,0	26,3	556.078,7	23,8	-4,8
TOTALE	2.217.575,1	100,0	2.334.909,0	100,0	5,3

Tabella 23: bilancio del Comune - entrate

Migliaia di euro

CAPITOLI	2001	STRUTTURA %	2002	STRUTTURA %	VARIAZIONE % 2002/2001
1. Imposte dirette	738.976,6	33,3	779.852,3	33,4	5,5
2. Imposte indirette	84.435,0	3,8	84.443,0	3,6	0,0
3. Tasse e altre entrate	263.851,4	11,9	258.782,0	11,1	-1,9
4. Trasferimenti correnti	840.090,7	37,9	892.983,8	38,2	6,3
5. Entrate patrimoniali	34.515,5	1,6	25.449,7	1,1	-26,3
ENTRATE CORRENTI	1.961.869,1	88,5	2.041.510,8	87,4	4,1
6. Alienazioni di investimenti reali	0,0	0,0	23.942,3	1,0	0,0
7. Trasferimenti di capitale	102,3	0,0	49.386,8	2,1	48.191,6
8. Variazioni di attivita finanziarie	3.232,8	0,1	1.880,6	0,1	-41,8
9. Variazioni di passivita finanziarie	252.370,8	11,4	218.188,5	9,3	-13,5
ENTRATE IN C/CAPITALE	255.705,9	11,5	293.398,2	12,6	14,7
TOTALE	2.217.575,1	100,0	2.334.909,0	100,0	5,3

La diminuzione dell'impatto della spesa per interessi segue la buona performance del comune nella gestione del debito. Nel 2001, la città ha ottenuto la votazione AA+ per le emissioni a lungo termine e A1+ per il breve termine da Standards&Poors (superiore a quello assegnato all'Italia, AA).

Sul versante delle entrate, si osserva (vedi Tabella 23) che i trasferimenti diretti costituiscono la fonte di finanziamento più consistente. L'altra voce particolarmente importante è costituita dalle imposte dirette.

Tra le entrate correnti la prevalenza dei trasferimenti risulta ancora più marcata e tale componente mostra un *trend* crescente. Più nel dettaglio, nell'ambito dei tributi comunali l'imposta sulla proprietà immobiliare, nonostante lo sforzo relativo medio sia più basso rispetto ad altre città, rappresenta comunque un gettito cospicuo. In generale, l'insieme dei tributi sugli immobili costituisce oltre il 50% del gettito tributario..

Tabella 24:: struttura del sistema tributario municipale

	1998	1999	2000
Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria	62,3	58,4	61
Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos	25	23,3	21,6
Impuesto sobre Construccione, Instalaciones y Obras	12,7	18,3	17,4
Fiscalidad Inmobiliaria	56,6	58,5	57,6
Licencias Urbanísticas	5,8	6,1	6,3
Licencias de Actividades e Instalaciones	2,4	1,8	1,6
Impuesto sobre Actividades	91,8	92,1	92,1
Fiscalidad sobre Actividades Económicas	28,7	26,7	26,7
Impuesto sobre Vehículos Tracción Mecánica	14,7	14,7	15,7
TOTALE	100	100	100

Secondo i dati contenuti nell'*Anuario Economico Financiero* 2001, comunque, lo sforzo fiscale individuale[94] del comune di Madrid sarebbe in diminuzione. Ciò si osserva anche guardando ai livelli presentati nel *Ranking tributario* dei municipi (2002). Nella Tabella 25, infatti, è riportata la posizione di Madrid nel 2001 e nel 2002 che risulta scendere di posto per almeno due imposte (Imposta sui veicoli a trazione meccanica e le imposte sulla attività economica).

Tabella 25: posizione di Madrid rispetto a tutti i capoluoghi e Comuni della Comunidad con più di 50.000 abitanti

IMPOSTA	2001	2002
Sobre Bienes Inmuebles Urbanos	50	50
Sobre Actividades Económicas	5	7
Sobre Vehículos de Tracción Mecànica	22	24 (*)
Sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	4 (**)	4 (**)
Sobre el Incremento de Valor de los Terrenos	20 (***)	16(***)

(*) ex aequo con Castellón.

(**) ex aequo con 11 altri municipi

(**) Nel 2001, insieme a Cáceres, Guadalajara e Palencia. Nel 2002 anche Barcellona e Jaen.

Posizione di Madrid rispetto alle maggiori città(°)

IMPOSTA	2001	2002
Sobre Bienes Inmuebles Urbanos	7	7
Sobre Actividades Económicas	2	3
Sobre Vehículos de Tracción Mecànica	6	6
Sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	2 (*)	2 (*)
Sobre el Incremento de Valor de los Terrenos	7	6(**)

(°) Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao.

(*) con Valencia e Zaragoza, nei due anni considerati.

(**) Insieme a Barcellona

[94] Tale indice, in mancanza del PIL comunale che consentirebbe di calcolare la pressione fiscale o tributaria, viene calcolato come quota media in valori costanti dei principali tributi comunali.

4 Caratteristiche istituzionali e della finanza locale della Gran Bretagna e della capitale Londra.

4.1 Cenni sulla struttura istituzionale della Gran Bretagna

La Gran Bretagna è formalmente uno stato unitario in cui l'organo supremo è il Parlamento. Non essendoci, come è noto, una Costituzione scritta, non esiste una formale divisione costituzionale dei poteri: la ripartizione delle funzioni e la decisione sulle modalità di finanziamento vengono lasciate al potere legislativo[95].

Il governo locale è responsabile di molti servizi: pianificazione territoriale, trasporti, ambiente, salute, servizi ricreativi, istruzione, incendi, biblioteche, raccolta e smaltimento rifiuti, servizi sociali (nell'Irlanda del Nord solo materie ambientali, sanità e servizi ricreativi). La caratteristica saliente, tuttavia, risiede nel fatto che l'organizzazione delle competenze dei servizi pubblici locali è attribuita, settore per settore, ad autorità competenti con diversificate peculiarità.

I livelli di governo nel Regno Unito variano da uno a tre. In generale, il più basso (tranne in Irlanda del Nord, dove non ne esistono) è rappresentato dai *parish e town councils*, con competenze nell'ambito dei servizi ricreativi, della qualità ambientale e della pianificazione territoriale. Rientra nei loro compiti anche l'applicazione di sovrattasse.

Il secondo livello comprende *district, borough, o city* (con varie denominazioni), mentre la contea rappresenta il terzo livello amministrativo[96].

---

[95] *The United Kingdom as a quasi-federal state* di Gerard Horgan, Department of Political Studies Queen's University Kingston, Ontario

[96] Esistono anche contee prive di poteri amministrativi che servono come unità statistiche. Tra queste le *ceremonial county* che comprendono una o più *unitary authorities* e, in buona parte dei casi, una contea amministrativa. Il nome deriva dal fatto che i rappresentanti locali del re (*lord-lieutenant* e *sheriff*) rappresentano appunto la contea nelle cerimonie ufficiali davanti alla corona. Inoltre, l'intero Regno Unito è ripartito in contee storiche, geografiche e culturali nate nel Medio Evo i cui confini non coincidono con quelli delle contee amministrative sebbene spesso ne condividano il nome; ricoprono un forte valore di identità culturale, occupandosi di manifestazioni sportivo-culturali.

Formalmente esistono controlli preventivi sull'attività di questi organismi territoriali, ed inoltre una serie di procedure vincola nella pratica l'attività delle autorità locali. Si tratta dei limiti di spesa stabiliti annualmente dal governo centrale (*capping*), approvati dall'autorità locale interessata o dalla *House of Commons.*.

Di particolare interesse sono le modalità con cui si procede all'affidamento dei servizi. Nella tradizione amministrativa britannica le autorità locali hanno gestito i servizi di competenza mediante strutture da loro direttamente controllate. Con la svolta *tachteriana* degli anni Ottanta fu introdotto l'obbligo, per le autorità locali, a procedere a gara per l'affidamento di tutti i servizi di propria competenza, in base alla modalità denominata *compulsory competitive tendering* (CCT). Il sistema consiste in una procedura che parte dalla verifica della convenienza all'esternalizzazione della fornitura del servizio alla disciplina dell'aggiudicazione e al rendiconto al Governo centrale proprio per la valutazione di eventuali comportamenti anticoncorrenziali messi in atto dalle autorità locali

Questo sistema, dal 1 gennaio 2000, è stato abolito dal Governo Blair che ha introdotto una nuova normativa volta a ridare una maggiore autonomia decisionale alle autorità locali. Questa nuova regolamentazione, denominata *best blue* non obbliga più le autorità locali all'affidamento dei servizi mediante gara, ma impone il rispetto di alcuni standard di servizio (*performance standards*) determinati centralmente entro un *range* di costi ottenuti da procedure di *benchmarking* nazionale[97]. Poteri di controllo sono affidati ad una *Audit Commission*: (*Accounts Commission for Scotland* in Scozia). Gli *auditors* valutano le correttezze delle procedure delle spesa e l'efficacia della spesa stessa e, qualora non dovessero

[97] Tutte le autorità locali debbono assicurare una combinazione soddisfacente di economicità, efficienza ed efficacia nell'esercizio delle loro funzioni. Sono tenute a predisporre ad ogni anno finanziario un *Best Value Performance Plan* per tutti i loro servizi (rendendo noti i risultati passati e presenti della gestione, ed indicando le priorità per raggiungere una migliore qualità); e ad operare, ogni cinque anni, una *Best Value Review* comprendente tutte le funzioni per ciascun servizio. Quattro i principi (chiamati "le quattro C") che guidano le autorità nel procedere alla revisione: dimostrare (*Challenge*) le motivazioni che stanno alla base dei servizi offerti, riconsiderando le strategie e la prassi; confrontare (*Compare*) gli indicatori di risultato in rapporto alle proprie prestazioni in tempi diversi ed in rapporto ad altre autorità; consultare (*Consult*) gli utenti per mezzo di indagini regolari e ricerche sui bisogni della comunità; competere (*Compete*) con altri fornitori, valutando i diversi mezzi alternativi per un'erogazione efficace dei servizi.

essere vedere raggiunti gli obiettivi prefissati, potrebbero chiamare gli amministratori locali anche in giudizio. Tra l'altro, diversamente dai pubblici ufficiali del governo centrale, gli amministratori locali rispondono finanziariamente anche in caso di "grave negligenza".

Per tornare alla distribuzione dei poteri e delle competenze esistente in Gran Bretagna, occorre rammentare che una fondamentale riorganizzazione dell'amministrazione locale avvenne a metà degli anni Settanta (in Inghilterra e nel Galles nel 1974, in Scozia nel 1975). Alle contee e ai distretti urbani subentrò un sistema semplificato. In Inghilterra e nel Galles (fatta eccezione per la Grande Londra) la Contea, seppure mantenuta, fu considerevolmente rivista. Complessivamente, furono delimitate 53 Contee con i rispettivi consigli, suddivise in 569 Distretti. Sei contee inglesi, corrispondenti ai principali distretti urbani, sono state denominate Contee metropolitane; le altre sono diventate rurali (*shire*). A Londra è stato istituito il Consiglio della Grande Londra, a sua volta suddiviso nei 32 consigli corrispondenti alle circoscrizioni municipali. In Scozia, le contee sono state sostituite da 9 regioni con i rispettivi consigli, suddivise in 53 distretti, ciascuno con un proprio consiglio. Per le isole Orcadi, le Shetland e le Western Isles sono state istituite tre autorità unitarie; nell'Irlanda del Nord è stato introdotto un sistema amministrativo semplice con 26 distretti.

Tabella 26: ripartizione delle competenze

County Council	District Council
Educazione	Registro elettorale
Servizi personali sociali	Council tax
Vigili del fuoco	Abitazioni
Trasporti	Piani strategici
Disposizioni sui rifiuti	Vie secondarie di parcheggio
Biblioteche	Piano di emergenza
Attività ricreative	Servizi sul territorio
Sviluppo economico	Ricreazione ed arti
Attività ricreative	Sviluppo economico
Registro delle nascite e morti	Concessioni
Protezione dei consumatori	Cimiteri cremazione

Fonte: Local Goverment Grant Distribution, An International Comparative Study, PWC,15

Attualmente le responsabilità delle competenze tra la Contea ed i distretti in cui esse sono ripartite, possono essere sintetizzate come in Tabella 26.

Negli anni Ottanta i conservatori, con il governo Thatcher, tentarono in modo evidente di limitare il potere locale attraverso numerosi interventi legislativi: ad es. il *Local Government Planning and Land Act* (1980) che introduceva, tra l'altro, il già citato *compulsory competitive tendering* per tutti i servizi forniti dalle autorità locali; il *Rates Act* (1984) che limitava le risorse proprie riservando al governo la possibilità di variare le imposte locali; il *Local Government Finance Act* (1988) che introduceva la *polltax* (un'imposta municipale pro-capite, sostituita nel 1992, a seguito di fortissime proteste, dalla *Council Tax* basata in parte sul principio della proprietà immobiliare); il *Local Government Act* (1985) che aboliva sia il *Greater London Council* che le 6 *Metropolitian County Councils.*

Il governo, inoltre, trasferì numerose funzioni locali alle cosiddette *quangos* (*quasi non-governmental organisations*). Si tratta di organismi di varia natura giuridica gestiti da un consiglio, di norma nominato dal governo, con lo scopo di fornire servizi di consulenza, rappresentare gli interessi di gruppi sociali e fare promozione.

Conclusa la fase del governo conservatore, il nuovo governo laburista ha invece voluto imprimere un indirizzo volto a restituire potere al governo locale, ridefinendo le relazioni centro-periferia e le competenze locali. Uno degli effetti, come già accennato, è stata la sostituzione dal 1° gennaio 2000 dell'obbligatorietà all'affidamento esterno dei servizi locali, con le modalità di scelta denominate *best value*.

Più in generale, occorre rammentare che, nel luglio del 1998, il governo Blair ha presentato un libro bianco: "*Modern Local Government: in Touch with the People*", sulla modernizzazione del governo locale. Con il *Local Government Act 2000* sono state approvate dal Parlamento: a) le disposizioni in materia di promozione del benessere economico, sociale e ambientale delle comunità locali (Part I); b) l'organizzazione degli esecutivi delle autorità locali (Part II); c) condotta dei componenti dei governi locali e dei loro dipendenti (Part III); d) elezioni (Part IV).

Il *Local Government Act* del 2000 ha posto fine all'anomalia britannica che, fino ad allora, non aveva visto l'organo elettivo, il *council* o assemblea, affiancato da un organo esecutivo. E' stata richiesta ai *councils* l'istituzione di sistemi di

governo locale "a esecutivo" ed, allo stesso tempo, è stato imposto il vaglio della consultazione popolare sulla scelta del modello delle strutture di gestione del governo locale[98].

Con il *Local Government Act 2000*, dunque, la Gran Bretagna ha riformato un sistema di governo locale caratterizzato, fino a quel momento, dall'assenza di un organo esecutivo separato dal consiglio: si trattava del *committee system*, sulla base del quale tutte le decisioni erano prese dal *plenum* del consiglio stesso o, più spesso, dalle commissioni consiliari (*committees*), che si occupavano ognuna di specifiche materie ed in cui erano presenti sia i rappresentanti della maggioranza che dell'opposizione. Si veniva, così, a configurare un sistema di tipo assembleare notevolmente frammentato, con un ruolo di primo piano al *leader* del partito di maggioranza e con uno esclusivamente onorifico e di rappresentanza al Sindaco (Mayor). "La riforma del 2000 ha riguardato tutte le istituzioni locali gallesi e inglesi cui è stata data la possibilità di scegliere tra tre differenti strutture dell'esecutivo: un esecutivo formato da un sindaco direttamente eletto e da un *cabinet* costituito da due o più consiglieri designati dal sindaco stesso; un esecutivo composto da un *leader* affiancato da un *cabinet*, entrambi eletti dal consiglio; infine, un esecutivo composto da sindaco direttamente eletto affiancato da un *manager* designato dal consiglio. Finora la scelta delle istituzioni locali è ricaduta sulla seconda opzione che riprende un sistema a carattere parlamentare, mentre qualora la scelta ricadesse sulle altre due opzioni, che prevedono l'elezione diretta del sindaco, la legge espressamente esige che la scelta della istituzione locale sia sottoposta a *referendum*."[99]

---

[98] Questi imperativi sono stati ripresi dal libro bianco del 2001 *Strong Local Leadership, Quality Public Services* che esortava i *councils* ad operare un più elevato livello di coinvolgimento della comunità negli affari locali e a sviluppare un approccio strategico alla consultazione, piuttosto che ad utilizzare le diversificate tecniche di consultazione popolare a disposizione in maniera azzardata.

[99] Pamela Martino "*Il risveglio della local opinion*", intervento al Convegno di Bari 29-30 maggio 2003 su "La costituzione britannica" vedi Convegno di Bari - Costituzione Britannica

4.2 Relazioni finanziarie intergovernative

L'ammontare di risorse che gestiscono le autorità locali britanniche è sostanzialmente deciso annualmente dal Governo centrale mediante, comunque, un meccanismo decisionale consultivo che, anche temporalmente, consente alle autorità locale di conoscere per tempo le decisioni finanziarie in modo da adottare i *budget* previsionali coerenti.

Il finanziamento delle autorità locali si basa su quattro principali fonti di entrate: due derivanti da trasferimenti dello Stato centrale e dal *National Non-Domestic Rates (NNDR)*; altre due derivanti dalla *council tax* e da tasse e tariffe da servizi e controprestazioni.

Per dare un ordine di grandezza alle diverse fonti di finanziamento, è utile assumere a riferimento il *budget* di previsione per gli anni 2003-2004. La tassazione locale, in particolare la *council tax*, ,[100] dovrà coprire circa il 26% del fabbisogno di spesa. Il resto deriva da trasferimenti. In particolare, come mostrano la Tabella 27 e la Grafico 48 sono due i trasferimenti più rilevanti: il *Revenue Support Grant* ed il *National Non-Domestic Rate*.

Tabella 27- *entrate delle autorità locali*

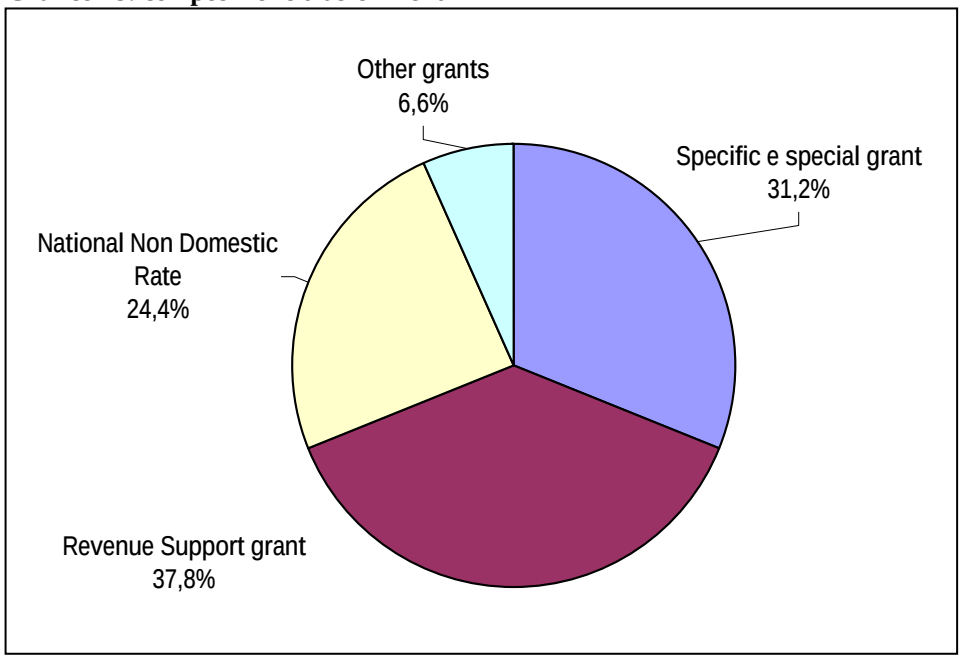
Entrate nel governo locale nel regno unito (2003-2004)		
	miliardi di sterline	comp%
Specific e special grant	19,986	24,1%
Revenue Support grant	24,215	29,2%
National Non Domestic Rate	15,611	18,8%
Other grants	4,245	5,1%
Totale Finanziamento centrale	64,057	77,2%
Council tax	18,946	22,8%
TOTALE	83,003	100,0%

Fonte: Statistical release - Budget 2003-04

[100] Sulla proprietà grava la council tax, nell'area metropolitana di Londra questa fonte di reddito serve al sostentamento delle attività realizzate a livello municipale ed a coprire quei costi addizionali non bilanciati dai sussidi governativi. Inoltre, il Sindaco di Londra ha previsto un pedaggio urbano a partire dal 17 febbraio 2003 (Congestion charge, legge tassa sul traffico), il Road Pricing Congestion charging, un modo per assicurare che le strade maggiormente utilizzate e congestionate della capitale forniscano una contribuzione finanziaria.

Il *National Non-Domestic Rate* (*NNDR*) è assimilabile di fatto ad una compartecipazione, essendo l'imposta sostenuta da imprese e da professionisti che occupano un proprietà immobiliare non residenziale. Il gettito dell'imposta è ridistribuito a livello locale dal governo centrale sulla base della popolazione residente. Questa modalità di finanziamento ha sostituito le imposte locali sulle imprese ed il patrimonio produttivo vigenti fino al 1990.

Grafico 48: composizione trasferimenti



Il *Revenue Support Grant* (*RSG*) è l'ammontare di trasferimento che viene erogato alle autorità locali come differenza tra lo *Standard Spending Assestment* (*SSA*) e il totale delle somme derivanti dalla *Council Tax* e dal *NNDR*, dove per la *Council Tax* non si fa riferimento al gettito effettivo, ma a quello stimato dal Governo centrale sulla base dell'aliquota *standard*. Formalmente:

RSG = SSA – (NNDR – Council tax ad aliquota standard)

La *Council Tax* è una imposta locale commisurata ad una valore imponibile determinato in base ad un sistema di "classi" di valori di mercato immobiliari, il

cui numero e la cui ampiezza sono decisi a livello centrale. Su questa imposta sono state avanzate diverse critiche per la sua regressività.

L'elemento centrale è costituito dalle modalità di determinazione del valore di SSA per ciascun ente locale che rappresenta l'ammontare di spesa possibile degli enti locali. Tale valore tiene conto dei fabbisogni di spesa locali e delle caratteristiche delle aree e della popolazione residente. Il principio guida è la determinazione di livelli di SSA per ciascun ente locale, tali che se ciascun ente dovesse spendere l'ammontare di risorse, coerente con il SSA, tutti gli enti potrebbero deliberare la stessa aliquota per la *Council Tax*. Un sistema, quindi, di perequazione fiscale in grado di garantire che lo sforzo fiscale di ciascun ente, dipenda solo dalle politiche locali e non dalle carenze di risorse rispetto ai fabbisogni di spesa. La formula di calcolo del SSA è quindi di notevole importanza ed è basata su metodi statistici che considerano per ciascun servizio i parametri ed i pesi essenziali per la misurazione del fabbisogno di spesa.

Il complesso delle risorse gestite dagli enti locali non sono irrilevanti, rappresentando circa l'8% del PIL.

4.3 LONDRA

Londra ha avuto una vicenda peculiare nell'ultimo ventennio. Il governo conservatore della signora Tatcher nel 1986 sciolse il *Greater London Council* (GLC) e Londra fu l'unica capitale europea privata di un'amministrazione unitaria per diversi anni. Nel 1999 il *Greater London Authority Act* ripristinò appunto una amministrazione centrale di Londra (GLA), con l'elezione del sindaco e del consiglio (*London Assembly*) E' opportuno dare uno sguardo a questa capitale politica, amministrativa, economica del Regno Unito, la quale ha il cuore storico nella City, uno dei centri di affari più importante del mondo. Gli edifici ospitano le sedi di numerose banche, imprese commerciali, società assicurative e finanziarie. Molte delle attività che si svolgono nella City derivano dal ruolo svolto in passato dalla Gran Bretagna. Per circa due secoli, la città è stata la capitale del più grande impero coloniale della storia (cosiddetto World Wide), comprendente paesi di tutti

i continenti. Il traffico nella City è sempre molto intenso: ogni giorno vi affluiscono circa 2.000.000 milioni di persone, oltre alle 500.000 che lavorano nei vari uffici. L'area metropolitana, oltre alla ex-contea di Londra, contiene la maggior parte dell'ex contea del Middlesex e le aree del Surrey, Kent, Essex e Hertfordshire, ed in essa risiedono circa 7 milioni di persone. Ciascun *boroughs* della *Greater London* elegge un consiglio (*Council*).

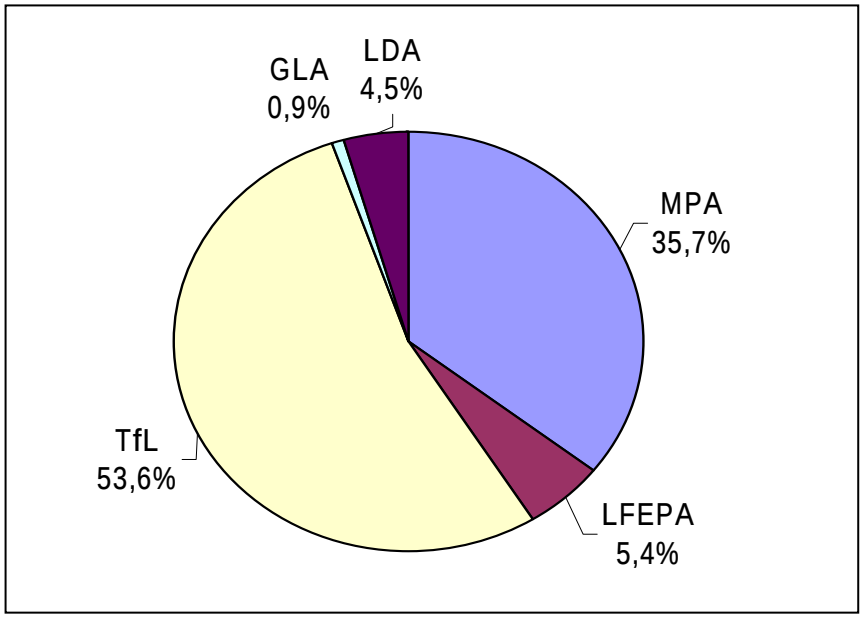
La *Greater London Authority* (GLA), differentemente dalle altre autorità locali, non ha, come ruolo principale l'assicurazione di servizi alla popolazione. Il suo ruolo è definire strategie, coordinare, fornire impulsi ed indirizzi per l'insieme delle autorità che compongono la realtà londinese, quali l'autorità metropolitana di polizia (MPA), la "protezione civile" (*London Fire and Emergency Planning Authority*- LFEPA), l'autorità dei trasporti (e viabilità) (TfL), l'Agenzia per lo sviluppo di Londra (LDA).

Il Sindaco è l'autorità più importante, figura di rilievo politico e costituzionale, con vari poteri: è capo dell'amministrazione, è tenuto ad organizzare strategie (che abbiano valenza legale e che possono richiedere anche la sottomissione ad altri organi (*London Boroughs*)), ha poteri di patronato, nomina il Vice Sindaco, propone il budget, coordina i *partners* politici, riunisce il Gabinetto. L'Assemblea può, a maggioranza qualificata, modificare il *budget* proposto.

Londra è una grande capitale che genera, a livello nazionale, benessere economico con sostegno alla spesa pubblica ed ai cittadini. I contributi alla finanza pubblica superano, ogni anno, i 20 miliardi di sterline netti. Nonostante ciò, molti aspetti della vita economica con i problemi legati all'infrastruttura sociale sono vicini ad un punto di crisi. L'economia della capitale è cresciuta più velocemente che non nel resto della Gran Bretagna per più di 5 anni con la più alta concentrazione dei settori produttivi investiti, ogni giorno, in scambi con l'estero.

Come si può osservare dalla Grafico 49, oltre l'89% del budget previsionale è dedicato ai trasporti e viabilità e alla polizia.

Grafico 49: Composizione Budget *Greater London Authority*



Fonte: ns elaborazioni da The Greater London Authority's Consolidated Budget and Component Budget 2003-2004

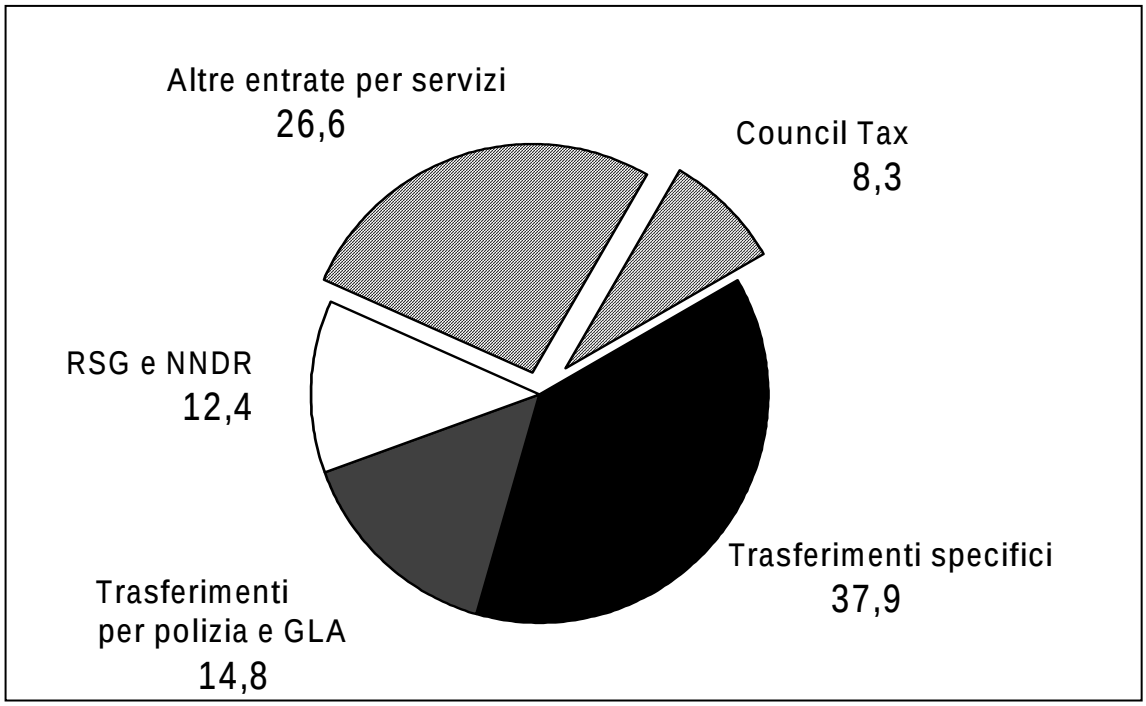
La Tabella 28 e il Grafico 50 mostrano la composizione delle fonti di finanziamento. Si può osservare che le entrate proprie (*Council Tax* e entrate da servizi) coprono poco oltre il 35% della spesa. In particolare, l'8,33% la *Council Tax* ed il 27% le altre entrate proprie .

Tabella 28: composizione spese ed entrate del bilancio consolidato della *Greater London Authority*

	Spesa	Trasferimenti specifici	Altre entrate per servizi	Residui attivi e passivi	Trasferimenti specifici per polizia e GLA	RSG e NNDR	Council Tax necessaria
	100,00%	38,09%	26,81%	0,61%	14,88%	12,50%	8,33%

**Compreso Surplus su Council Tax*
Fonte: ns elaborazioni da The Greater London Authority's Consolidated Budget and Component Budget 2003-2004

Grafico 50: composizione entrate correnti per finanziamento spesa



Il 65% deriva dai trasferimenti (compresa quella sorta di compartecipazione rappresentata dalla NNDR). E' interessante osservare che oltre l'80% di tali trasferimenti sono a destinazione vincolata e specifici.

Ponendo a raffronto i dati di Londra con quelli della Tabella 26 emerge che:

- la Council Tax di Londra pesa per il 3,3% sul totale nazionale;
- la somma del RSG e del NNDR trasferite a Londra, pesano solo il 2,4% sul totale nazionale;
- i *trasferimenti specifici e speciali, quelli per la polizie e la GLA*, rappresentano il 53% delle entrate di Londra e una quota pari al 40,7% dei trasferimenti di questo tipo sul totale nazionale.

Dai dati illustrati sembra emergere una grande dipendenza della città di Londra dai trasferimenti a destinazione vincolata, che pur producendo margini di politiche di bilancio discrezionali assai esigui, offrono di fatto, un contributo dello Stato più che significativo al finanziamento del fabbisogno di spesa della Capitale.

5 Caratteristiche istituzionali e della finanza locale della Francia e della capitale Parigi.

5.1 Cenni sulla struttura istituzionale e amministrativa della Francia

Negli ultimi due decenni la Francia è passata dall'essere uno degli Stati più centralizzati in Europa ad un livello consistente di decentramento, culminato il 17 marzo 2003 nella ratifica di una modifica costituzionale che, nel definire i principi fondamentali della Repubblica, afferma ora che "la sua organizzazione è decentrata" (art.1). Le autorità locali possono quindi derogare, in via sperimentale, a leggi e regolamenti e viene loro garantito che al trasferimento di competenze si accompagni il trasferimento delle risorse necessarie.

Storicamente, comunque, la struttura amministrativa della Francia prende origine dallo stato unitario e centralista borbonico che è stato la base de *"l'une et indivisibile royaume/république"* dopo la Rivoluzione del 1789. L'elemento essenziale di tale impostazione era il principio della parità di trattamento davanti alla legge dei cittadini e la centralizzazione sembrava rispondere meglio all'esigenza di garantire l'uguaglianza, nonché assicurare quell'unità nazionale ritenuta necessaria per un'efficace e identica applicazione delle leggi su tutto il territorio.

Questo modello, legato al concetto di nazione caro ai giacobini ed esportato in molti paesi europei (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Belgio e Paesi Bassi), è stato mantenuto lungo i successivi 150 anni. Infatti, nonostante la creazione di 80 *départements* e la conversione, indipendentemente dalle dimensioni, di 43.000 tra distretti e contee in *communes* in cui si procedeva ad elezioni (1871), il controllo prefettizio[101] sui dipartimenti (la *tutelle*) riduceva in modo sostanziale l'autonomia locale: ogni atto doveva essere validato dal prefetto per poter essere esecutivo.

[101] Quella del prefetto è una figura istituzionale tipica della Francia. Istituito da Napoleone nel 1800 per sostituire l'intendente del re, mantenne il potere di approvazione sulle decisioni dei consigli dipartimentali, nonché di redazione ed esecuzione del bilancio, anche se con l'approvazione dell'assemblea, fino alla legge del 1982. Tuttavia, sebbene abbia perso tutte le funzioni legate alle competenze dello Stato che il decentramento assegnava al dipartimento,

E' solo con la Legge sul decentramento del 2 marzo 1982, che si attua un cambiamento fondamentale: il passaggio dal controllo a priori a quello di legittimità a posteriori. In base alla nuova legge, il prefetto ha due mesi, dalla data di ricevimento della delibera comunale, per opporvisi davanti al tribunale amministrativo (o alla corte regionale dei conti) altrimenti esso si intende accettato. L'atto municipale quindi non deve più attendere la validazione del prefetto per diventare esecutivo.

Inoltre la legge ha trasferito il potere esecutivo del prefetto ai presidenti della regione e del dipartimento. La misura più significativa adottata con la legge del 1982 è comunque la trasformazione della regione, esistente già dal 1955, in ente territoriale.

La struttura amministrativa locale in Francia comprende ora quindi tre livelli di governo locale: regione, dipartimento e comune.

Tabella 29: articolazione dei livelli di Governo

Livello di governo	Numero di unità	Range della popolazione
Repubblica		56.614.493
Regioni	22	249.737 –10.660.554
Dipartimenti	96 (+ 4 oltremare)	72.825 – 2.152.423
Comuni	36.763	49 – 300.000

Fonte Local Government Grant Distribution, An International Comparative Study, PWC

nell'ottica della deconcentrazione il suo ruolo risulta invece rafforzato. Egli infatti presiede di diritto tutte le commissioni amministrative del dipartimento, e guida i servizi locali dei vari ministeri con la sola eccezione dell'autorità militare, giudiziaria, l'educazione nazionale, ispettorato del lavoro e materia fiscale. Inoltre, ha il potere di approvare gli impegni di spesa dello Stato nel dipartimento. Esiste anche un *Préfet de région*, che ha gli stessi poteri di controllo giuridico nei confronti dei consigli regionali, e in particolare, ripartisce i fondi tra i prefetti dipartimentali. Una funzione che assume sempre maggiore importanza è quella di tramite con l'Unione europea per l'ottenimento e il controllo dell'esecuzione sui Fondi strutturali. L'unico rappresentante del governo rimane comunque il prefetto dipartimentale.

5.1.1: i Dipartimenti

La Francia è divisa in 100 dipartimenti, di cui 4 oltre mare (Martinica, Guadalupe, Réunion e Guyana francese, DOM) che sono anche Regioni.

Esso ha le principali competenze in materia di salute, servizi sociali, viabilità dipartimentale, spese relative all'istruzione per quanto riguarda i "colleges". Sono funzionali alla amministrazione del governo centrale ed al controllo delle attività dei Comuni.

La loro creazione avvenne nell'ambito della Costituente (*Assemblée nationale costituante*, 1879) secondo lo schema proposto da Jacques Thouret di creare 84 quadrati di pari grandezza con Parigi al centro del sistema.

5.1.2. Regioni

La Francia ha 22 Regioni oltre alle citate 4 regioni d'oltremare. Sono state istituite nel 1955 come cornice istituzionale per la programmazione territoriale regionale e sono divenute autorità locali vere e proprie, quindi con un proprio consiglio regionale, solo nel 1982 con la ricordata legge sul decentramento.

Le principali competenze riguardano, oltre alla pianificazione urbana e rurale, lo sviluppo e economico, la formazione professionale e la costruzione, mantenimento e funzionamento della scuola secondaria (lycées).

L'organo decisorio è il consiglio i cui membri sono eletti per sei anni. Essi sono assistiti da una Commissione economica e sociale, organo consultivo costituito da rappresentati di imprese, professioni, sindacati, organizzazioni civili, etc.... il cui parere è obbligatorio per la preparazione e l'esecuzione dei piani nazionali, del piano regionale di sviluppo e delle linee guida del bilancio regionale. Essa può inoltre esprimere pareri su ogni materia a rilevanza regionale o, su iniziativa del presidente della regione, su qualunque iniziativa di carattere economico, sociale o culturale.

5.1.3. Il Comune

Il Comune, istituito nel 1789, è il livello più basso e più antico della gerarchia amministrativa. Come il dipartimento e la regione, esso ha un corpo deliberativo

(*conseil municipal*), di ampiezza variabile a seconda della popolazione, ed uno esecutivo (*maire*), eletto dai consiglieri municipali che, eletti a suffragio universale, rimangono in carica per sei anni.

Il Sindaco, in qualità di capo esecutivo del Comune, prende le decisioni relative al consiglio municipale, propone e completa il budget, pianifica il territorio con le relative licenze edilizie, ecc. Egli ha poteri specifici propri ed è responsabile della sicurezza e della salute pubblica, oltre che capo dell'amministrazione municipale. Come rappresentante dello Stato, gli competono la registrazione delle nascite, dei matrimoni (che ufficia) dei decessi, il coordinamento dell'ufficio di polizia giudiziaria (che esercita speciali poteri connessi con la repressione del crimine sotto impulso del pubblico ministero). E' preposto a vari incarichi inclusi i diritti ed i regolamenti inerenti le liste elettorali e tutto quanto è richiesto per il servizio militare.

La Francia si caratterizza per un numero molto elevato di comuni, la maggior parte dei quali sono di piccola dimensione[102]: dei quasi 37.000 comuni, l'80% circa ha meno di 1.000 abitanti.

Per tale ragione sono stati incentivati a unirsi in comunità urbane o ad associarsi in sindacati intercomunali (*syndicats intercommunaux*). In particolare, la "legge Chevènement" del 12 luglio 1999, con lo scopo di "rafforzare e semplificare" la cooperazione tra comuni, ha introdotto tre tipi di aggregazione:

Communauté de communes (sotto 50.000 inhabitants)

Communauté d'agglomération (tra 50.000 e 500.000 inhabitants)

Communauté urbaine (oltre 500.000 abitanti).

Più nel dettaglio, le *Communautés d'agglomération* si occupano di sviluppo economico, del mantenimento dell'equilibrio sociale nelle abitazioni dell'area e dell'esecuzione delle politiche. Inoltre, devono eseguire almeno una delle seguenti funzioni: manutenzione stradale, fognature, depurazione delle acque, protezione ambientale sport e attività ricreative.

[102] Per l'aneddotica, addirittura vicino Verdun esiste un Comune composto solo da un cimitero in cui quindi risultano 0 abitanti.

Le *Communautés de communes*, invece, nascono con lo scopo di rafforzare la cooperazione nell'ambito dello sviluppo economico e della gestione dello spazio. La differenza principale rispetto al primo tipo è nella configurazione in quanto questo tipo di agglomerazione è composta da un grande comune e dai piccoli comuni che lo circondano.

Nella Tabella 30 sono riportati in sintesi le principali competenze delle autorità locali.

Tabella 30: principali competenze delle autorità locali

Regioni	Dipartimenti	Comuni
Pianificazione strategica delle risorse	Sviluppo rurale	Pianificazione locale
Sviluppo economico	Housing finance	Alloggi sociali
Protezione ambientale	Strade	Strade e trasporti locali
Politiche abitative	Trasporti scolastici	Asili e scuola primaria
Pianificazione di strade e trasporti regionali	Trasporti rurali	Arte, sport e ricreazione
Scuole secondarie ('Lycees', 15-18 anni)	Educazione secondaria (College, 11-15 anni)	Formazione professionale
Formazione professionale e apprendistato	Formazione professionale	Salute ambientale
Parchi e servizi ricreativi	Librerie	Polizia
Musei	Salute	Incendi
	Servizi sociali	Sviluppo economico
	Polizia stradale	Acqua
	Sviluppo economico	Affari locali
		Gas
		Elettricità
		Turismo
		Fognature e bonifiche

5.2 Relazioni finanziarie intergovernative

5.2.1 Aspetti generali

La legge del 1982 ha introdotto numerosi cambiamenti anche nelle modalità di finanziamento degli enti locali. In base a tale legge, infatti, ogni trasferimento di

competenze deve essere accompagnato da adeguate risorse e ciò ha comportato una tendenza all'aumento delle imposte locali. Inoltre, la legge ha aumentato le responsabilità delle ragionerie comunali, dipartimentali e regionali rendendole dipendenti direttamente dal Ministero del Tesoro. Infine essa ha assegnato ad un nuovo organo, la Corte dei conti regionale, la responsabilità del controllo a posteriori sulla contabilità degli enti locali.

Negli anni più recenti si sono avute numerose riforme a forte impatto sulla fiscalità locale. La più importante è la riforma della *taxe professionelle* introdotta nel 1999, che elimina progressivamente la parte relativa ai salari dalla base imponibile che rappresenta circa un terzo dell'imponibile, con forte variazioni secondo la taglia dei comuni[103].

Altre riforme (la soppressione per le regioni e la diminuzione nei dipartimenti dell'imposta sui diritti di destinazione degli immobili a titolo oneroso, la soppressione della quota regionale della tassa sulle abitazioni, pari a circa un quarto delle entrate fiscali, la soppressione della tassa di circolazione –*vignette*-, ecc…) hanno rafforzato il peso delle compensazioni e delle quote d'imposta versate dallo Stato: la parte a sua carico delle 4 imposte dirette locali è passata dal 22 per cento circa degli anni '90 al 34,2% nel 2001, pari a 18,4 miliardi di euro (netti).

A compensazioni e *degrévements* (sgravio parziale ad alcune categorie di contribuenti nel pagamento delle imposte a carico dello Stato), si aggiungono vari trasferimenti specifici. In particolare, la *Dotation globale de fonctionnement* (DGF) e la *Dotation globale d'équipement* (DGE) che, come suggerisce il nome, sono vincolate rispettivamente alle spese correnti e agli investimenti.

La DGF, pari a 17,8 miliardi nel 2001 per Comuni e Dipartimenti, viene ripartita tra i Comuni distinguendo una quota procapite, una quota perequativa (in parte funzione della capacità e dello sforzo fiscale e in parte dell'imposta sul reddito

[103] Nel 1999 lo Stato ha compensato pienamente tale riduzione, in seguito la compensazione è stata indicizzata alla Dotation Globale de Fonctionnement. La finanziaria per il 2003 prevede 9 miliardi di euro per questo fine, tuttavia contemporaneamente è stata approvata la soppressione della riduzione per le nuove assunzioni e gli investimenti.

locale), una compensativa (in base al numero di bambini in età scolastica nel comune, la lunghezza delle strade e il numero degli alloggi sociali) e una quota specifica (circa il 2-3% del totale) che viene assegnata alla città principale e ai Comuni di rilievo turistico. Infine, parte della DGF dei comuni è destinata al sostegno alla solidarietà urbana e rurale. La quota destinata ai dipartimenti prevede anch'essa una quota forfetaria, proporzionale agli abitanti, pari al 45% dell'importo e una parte perequativa. Lo Stato versa inoltre la *dotation spéciale instituteurs*, la *dotation générale de décentralisation* (DGD, 4,2 Mld€) e altre sovvenzioni accordate dai vari Ministeri.

Per quanto riguarda invece gli investimenti, la DGE (850 milioni di euro nel 2001) viene ripartita dai prefetti tra i comuni con meno di 20.000 abitanti (secondo la capacità fiscale). Nel complesso, la partecipazione dello Stato al finanziamento degli enti locali è pari nel 2001 a circa 52 miliardi di euro[104].

5.2.2. le modalità della perequazione

Per quanto riguarda le modalità di perequazione, esistono tre tipi di fondi dipartimentali e vari fondi nazionali.

Il primo tipo *(fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle*) redistribuisce nell'area gli introiti derivanti dall'imposizione della *taxe professionelle* su installazioni di particolare rilevanza quali porti, centrali nucleari, etc... i quali costituiscano un imponibile ai fini della tassa sulle professioni superiore al doppio della media nazionale.

Il secondo tipo *(fonds départementaux de solidarité pour l'environnement*) compensa i comuni sui quali sono situati impianti di stoccaggio dei rifiuti industriali. Infine, il terzo (*fond départemental de péréquation du produit des taxes additionnelles communales aux droits de mutation à titre onéreux*) è destinato ai comuni con meno di 5.000 abitanti.

[104] I dati sull'intervento dello Stato sono dell'Observatoire des finances locales (2003).

Tabella 31: perequazione nella DGF dei Comuni - Anni 1996-2001 (milioni di euro)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
DGF Totale	14.961,9	15.216,2	15.790	15.989	16.210,4	16.661,1	16.797,7	17.372,9
Dotation de solidaritè urbane	192,1	216,5	323,3	330	346,8	502,7	574,8	575,3
Dotation de solidaritè rurale	156,5	198,2	238	250,1	269,9	336,1	356,7	376,95
DGF de groupements	574,0	635,5	710,6	765,1	806,0	849,6	1.062,8	1.375,8
Dotation de fonctionnement minimale totale	75,0	90,0	100,6	108,0	117.6	133,5	136,6	144,7
TOTALE	997,3	1.139,9	1.372,9	1.453	1.540,2	1.822,0	2.137,4	2.473
% di perequazione	6,66	7,49	8,69	9,08	9,50	10,95	12,72	14,23

Fonte: Direction générale des collectivités locales, 2002

A livello nazionale, il *fonds nationaux de péréquation de la taxe professionnelle*, finanziato dallo Stato e dai contributi delle imprese ha come scopo il finanziamento dei comuni e raggruppamenti di comuni che svolgono azioni di sviluppo rurale (*dotation de développement rural*); il cui imponibile della *taxe professionale* sia diminuito in modo consistente; o siano semplicemente più deboli economicamente, tramite un fondo specifico (*fonds national de péréquation*), istituito nel 1995.

Altri fondi con finalità perequative sono il *fonds de correction des déséquilibres régionaux* teso ad alleviare le differenze tra regioni e il *fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France*.

5.2.3.: le entrate proprie

Nel 2001, i prelievi obbligatori delle autorità locali hanno raggiunto 65,8 miliardi di euro pari al 5,2 % del PIL.

La fiscalità locale comprende 40 tipi di imposte, alcune delle quali attivate a facoltà dell'autorità locale interessata. Si tratta in particolare della tassa per la raccolta dei rifiuti (*taxe d'enlèvement des ordures ménagères*), per la pulizia delle

strade (*taxe de balayage*), sull'occupazione e manutenzione del suolo pubblico (*taxe de trottoirs* e *taxe de pavage*) e diverse altre minori.

La fiscalità indiretta comprende 28 imposte, in gran parte di modesto importo. Cinque di esse da sole rappresentano circa l'85 per cento del totale e precisamente la tassa di pubblicità sugli immobili (*taxe départementale de publicité foncière*) e diritti di registrazione (*droit d'enregistrement*), la tassa di circolazione (*vignette automobile*, soppressa nel 2000), la tassa sull'elettricità (*taxe sur l'électricité*), l'addizionale sui diritti di destinazione d'uso (*taxe additionnelle aux droits de mutation*) e la *taxe sur les cartes grises*, contropartita finanziaria del trasferimento alle regione delle competenze in materia di formazione professionale continua e apprendistato. In totale, nel 2001 la fiscalità indiretta locale ha raggiunto gli 8,8 miliardi di euro.

Le imposte dirette hanno invece fornito 57 miliardi di euro di cui 39 a beneficio dei comuni e loro raggruppamenti, 14 ai dipartimenti e 4 alle regioni. Esse si sostanziano in quattro imposte principali :

- la *taxe d'habitation*[105]
- la *taxe foncière sur les propriétés non bâties*, imposta fondiaria sulle aree non edificabili;
- la *taxe foncière sur les propriétés bâties*, imposta fondiaria sulle aree edificabili;
- la *taxe professionnelle*[106] che grava sulle persone e sugli enti che esercitano, autonomamente, attività industriale e commerciale, salvo rilevanti sgravi per determinate categorie (artigiani, cooperative, agricoltori).

[105] La tassa sulle abitazioni è dovuta da chiunque (proprietario, locatario, comodatario) occupi un locale abile all'uso abitativo (ammobiliato, dotato di servizi, ecc...) e colpisce anche le pertinenze eventualmente disponibili presso altri immobili nel raggio di un chilometro dall'abitazione principale (=garage e posti auto). Qualora l'immobile risulti non occupato per oltre due anni è invece gravato da un'imposta statale: la tassa sugli immobili liberi (*taxe sur les logements vacants*).

[106] Più nel dettaglio, la tassa professionale grava sulle persone e sugli enti che esercitano attività industriale o commerciale, in qualunque forma giuridica, e sulle persone fisiche che esercitano abitualmente una attività professionale non subordinata. In generale, la base imponibile è computata considerando il valore locativo degli immobili (valore catastale di locali e terreni soggetti all'imposta fondiaria sui terreni edificabili e non + valore degli equipaggiamenti tecnici necessari allo svolgimento dell'attività) e i salari versati ai dipendenti.

Tabella 32: la struttura della fiscalità locale nel 2001

en milliards d'euros

Nature des impôts	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
Fiscalité directe	38,72	13,59	3,05	55,36
Contributions directes(1)	**31,63**	**13,57**	**3,05**	**48,26**
Taxe d'habitation	7,50	3,27	0,00	**10,77**
Taxe sur le foncier bâti	9,25	3,88	1,04	**14,17**
Taxe sur le foncier non bâti	0,80	0,03	0,01	**0,84**
Taxe professionnelle (dont FDPTP) (a)	14,08	6,39	2,00	**22,47**
Autre fiscalité directe	**7,09**	**0,02**	-	**7,11**
dont : - taxe d'enlèvement des ordures ménagères	3,07	-	-	**3,07**
- versement destiné aux transports en commun	4,02	-	-	**4,02**
Fiscalité indirecte	2,62	4,16	1,41	8,35
taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement	-	3,34	-	**3,34**
vignette automobile	-	0,32	0,00	**0,32**
taxe sur l'électricité	0,82	0,42	-	**1,24**
taxe additionnelle aux droits de mutation (b)	1,26	0,08	0,00	**1,33**
taxe sur les cartes grises	-	-	1,38	**1,38**
taxe sur les permis de conduire	-	-	0,02	**0,02**
autres taxes	0,54	0,01	0,00	**0,55**
Taxes liées à l'urbanisme (2)	0,37	0,16	0,08	0,61
Total (3)	41,72	17,91	4,53	64,16

(1) Total des rôles recouvrés durant l'année.
(2) Comptabilisées en dotations et subventions d'investissement.
(3) Une faible partie de ce produit fiscal total (moins de 1%) se réfère à l'année 2000.
(a) Deuxième année de la suppression progressive de la part des salaires de la taxe professionnelle
(b) Suppression de la part régionale et abaissement du taux départemental sur les cessions d'immeubles profess

Quest'ultima rappresenta circa il 50% rispetto alla somma delle quattro tasse (cfr. tabella). La legge finanziaria per il 1999 ha previsto la soppressione in cinque anni della parte di imponibile che si basa sul salario versato dalle imprese, sostituendo la diminuzione di gettito con trasferimenti statali. A partire dal 2004 dunque l'imposta verrà calcolata sulle sole immobilizzazioni materiali. Le altre imposte rappresentano meno del 10% del totale.

Il ricorso al prestito è libero (articoli L 2336-3, L 3335-1, L 4333-1 e L5211-26 del *Code général des collectivités territoriales*) per tutti i livelli di governo. Solo le emissioni in valuta sono sottoposte a limitazioni. Esse, tuttavia, devono essere destinate al finanziamento degli investimenti anche se non ad un progetto specifico

e il loro importo non deve compromettere l'equilibrio della sezione di funzionamento o causare un'insufficienza delle risorse proprie per coprire l'ammortamento del debito.
Gli enti locali sono inoltre tenuti a detenere conti correnti solo presso il Tesoro. Tali conti non sono remunerati ed hanno incentivato ad una attiva gestione di tesoreria al fine di ottimizzare la giacenza.

5.2.4. Le spese delle autorità locali

Nel 1999 il complesso delle spese delle autorità locali e delle loro aggregazioni era pari a 147 miliardi di euro: il 56% del totale di bilancio dello Stato e circa l'11% del PIL. Un terzo di questa cifra (55 miliardi) era destinato agli investimenti.
Del totale circa la metà delle spese riguarda i comuni (72 mld euro), un quarto i dipartimenti (38), il 16% l'intercomunalità (24) e la parte restante le regioni (13 mld).
La spesa più significativa riguarda il costo del personale, soprattutto per i comuni per i quali rappresenta 47% delle spese di funzionamento. Per il totale degli enti l'incidenza è del 21% in rapporto alle spese totali. Seguono i trasferimenti (15%) e gli interessi sui prestiti (4%).

5.3 Parigi[107]

Lo statuto di Parigi nasce con legge del 31 dicembre 1975, e non è stato modificato dalle successive leggi del 1982 che stabilirono regimi speciali per Parigi, Lione e Marsiglia. In particolare, le due leggi adottate il 31 dicembre 1982 note appunto come leggi Parigi-Lione-Marsiglia, stabiliscono la ripartizione in *arrondissement* in queste città e un regime elettorale specifico.
In forza dello statuto Parigi è sede sia della *Ville de Paris* sia del *département de Paris*, amministrate da un'unica assemblea (*conseil de Paris)* che svolge quindi le

[107] In epoca romana Parigi era nota come Lutetia, capitale della Gallia. Acquisisce il suo nome attuale solo nel terzo secolo.

funzioni di consiglio comunale e dipartimentale, così come il sindaco (*maire*) svolge oltre alle funzioni che proprie anche quelle del presidente del Consiglio generale.

Parigi è però la sola città francese in cui le attribuzioni della polizia municipale (circolazione, quiete e ordine pubblico) non sono esercitate dal sindaco ma da un funzionario statale nominato dal Presidente della Repubblica (il *Préfet de Police)* che dispone di un potere di polizia amministrativa generale, nonché di poteri speciali per quanto concerne la circolazione, i parcheggi, immobili decadenti e pompe funebri e il controllo delle derrate alimentari. Possiede inoltre competenze in materia di protezione civile, soccorso e difesa degli incendi su tutta la zona detta della *petite couronne* (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne). Per lo svolgimento delle sue funzioni egli dispone di un bilancio autonomo, votato dal consiglio parigino, a cui il comune partecipa per il 45% del totale.

La legge del 29 dicembre 1986 ha riconosciuto al sindaco poteri di polizia in materia di salubrità viaria e d'ordine pubblico in fiere e mercati e (dal 2002) la regolamentazione della quiete pubblica. Tuttavia tale competenza è limitata dal fatto che l'assegnazione dei diritti di stazionamento agli ambulanti e altri permessi sull'occupazione di suolo pubblico, rimangono di competenza del *Préfet de police*.

Primo sindaco eletto fu, nel 1977, l'attuale presidente Jacques Chirac che mantenne la carica per quasi venti anni seguito da Jean Tiberi. Nel 2000 si è avuta l'alternanza con l'elezione del socialista Bertrand Delanoé.

Parigi, è al centro di un complesso reticolo di strade e linee ferroviarie. La circonda un'immensa periferia (*Banlieue*) costituita dall'insieme dei 280 comuni formati a partire dalla fine del secolo scorso dall' espansione della città che ha una popolazione doppia rispetto a Parigi. L'ipertrofia della capitale francese è stata stigmatizzata nella famosa espressione di Jean-François Gravier *« Paris e le désert français »*, che ancora oggi rispecchia la realtà: il rapporto demografico tra Parigi e la seconda città di Francia (Lione) è ancora il più alto d'Europa.

Il ruolo storicamente accentratore della capitale ed il suo peso economico, amministrativo e culturale hanno condizionato a lungo lo sviluppo degli altri centri urbani francesi. Anche per porre rimedio a questo squilibrio, dalla metà degli anni

Sessanta è stata avviata una politica di decentramento amministrativo; ad alcune città o gruppi di città (*metropoli di equilibrio*) è stata affidata la funzione di centri di sviluppo regionale. In questo modo i nuovi agglomerati urbani hanno potuto assorbire una buona parte sia della emigrazione interna proveniente dalla campagna sia di quella giunta dalle ex colonie.

Il bilancio di Parigi, dal lato delle entrate, è caratterizzato da un peso significativo di entrate fiscali (53,2 %), per metà legate alla *taxe professionnelle* e per un terzo ai trasferimenti (32,4%). Le aliquote sulle principali tasse locali dirette sono comunque rimaste sostanzialmente invariate nel periodo 1992- 2003 (vedi Grafico 51) e sono meno elevate della media nazionale.

Nella Grafico 52 è riportata la composizione per settore di intervento della spesa del Comune. Emerge la netta prevalenza delle spese sostenute per la pianificazione urbana (30%) e, a seguire: sociale e famiglie; servizi generali; insegnamento e formazione; trasporti e cultura; sport e gioventù; alloggi.

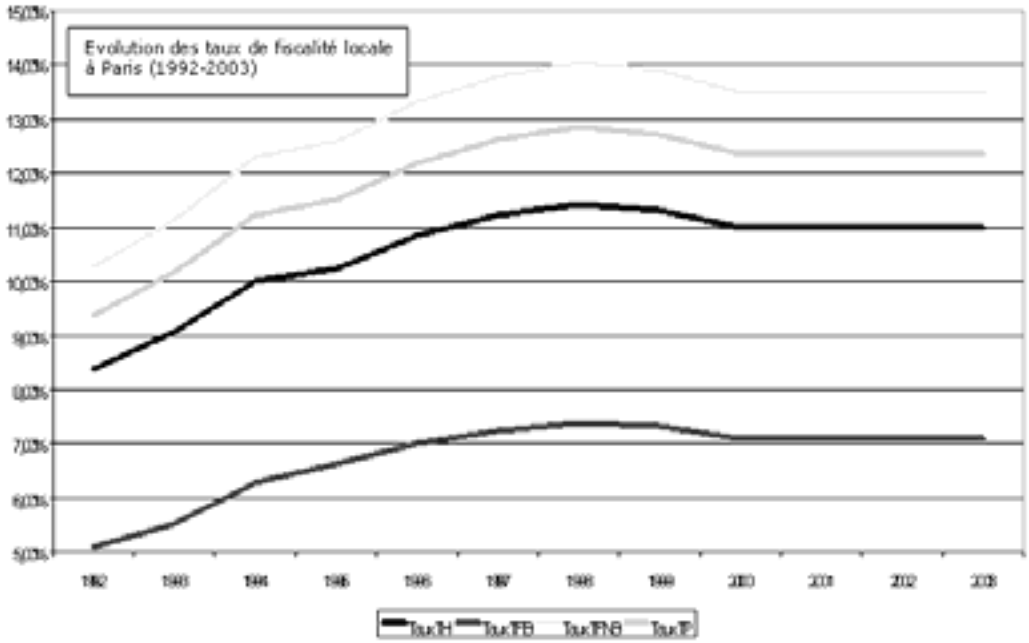
La città contribuisce (per 85 milioni di euro nel 2002, ossia per il 5,16% delle sue entrate fiscali) al citato Fondo di Solidarietà della regione Ile–de-France mentre le imprese parigine pagano un ”contributo di perequazione” pari al 2,25% della loro base imponibile) destinato al Fondo Nazionale di perequazione.

Con riferimento all’esercizio 2003, il bilancio di Parigi ammonta a 4.902 milioni di euro, quello del Dipartimento a 1.142 milioni di euro. Il bilancio a disposizione della collettività parigina è, quindi, in totale pari a 5.564 Milioni di euro, di cui 1.451 destinati agli investimenti.

Elaborato in seguito ad un’ampia concertazione con i rappresentanti e i membri dei consigli di quartiere, le associazioni e gli abitanti, il budget 2003 cerca di avvicinarsi ai bisogni degli abitanti. Conformemente agli orientamenti della legge del 27 febbraio 2002 sulla democrazia di prossimità, vengono assegnati nuovi mezzi ai “sindaci” degli *arrondissement*. Si tratta in particolare del trasferimento della gestione di oltre mille nuove strutture pubbliche[108].

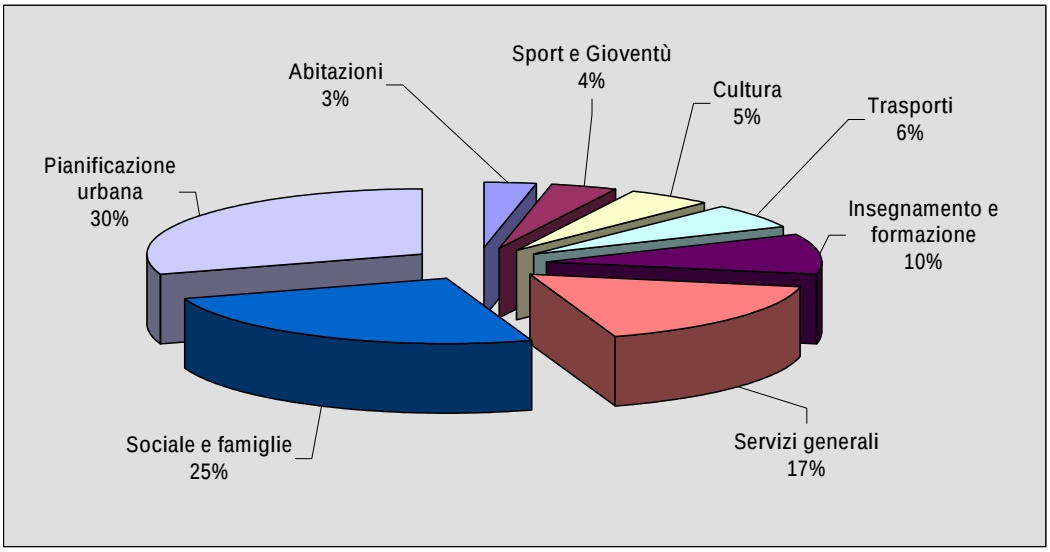
[108] Conformemente alle delibere adottate per il Consiglio di Parigi nella seduta del 28 e 29 ottobre 2002, 1900 strumenti sono stati adottati: 355 asili nido, 461 giardini e spazi verdi, 56 biblioteche,

Grafico 51: evoluzione della fiscalità locale



Fonte: www.paris.fr/FR/La Mairie/budget-2003/default.ASP

Grafico 52: ripartizione della spesa pubblica 2000



Fonte: elaborazione dei dati disponibili in www.paris.fr

---

17 conservatori, 674 scuole materne ed elementari, 20 antenne di informazione per la gioventù, 254 strutture sportive, centri di animazione, sale polivalenti e sedi associative**.**

La struttura del budget 2003 si è sensibilmente modificata: i fondi speciali per gli *arrondissement* arrivano a 82 milioni di euro contro i 22 del 2002 e comprendono un fondo per la gestione locale (67,8 milioni), un fondo per gli investimenti (5,5, milioni, istituito dalla legge del febbraio 2002) ed una quota per iniziative locali, in particolare culturali e d'informazione.

Dal marzo 2001, l'impegno del comune nel coinvolgere i cittadini nelle decisioni che li riguardano si è tradotto nella creazione di numerosi comitati consultivi[109], per la città e nei quartieri, che nel 2003 saranno dotati di ulteriori risorse; ed è prevista, entro il 2007, l'apertura in ogni *arrondissement* di *Maison des associations*, istituzioni che offriranno alle varie associazioni servizi d'informazione e documentazione nonché sale per gli incontri. Al momento ve ne sono 2.

Il bilancio previsionale per il 2003 prevede inoltre la creazione di 795 posti di lavoro e 26 nella gestione separata per il sostegno all'infanzia. Ciò si accompagna allo sforzo di riorganizzazione del personale per assegnarlo si servizi giudicati prioritari. In totale, il personale di ruolo del comune è di 42.722, e 1.903 del dipartimento.

[109] I 121 Comitati di quartiere coprono tutta Parigi e sono nati per dibattere sui progetti locali. Ognuno di essi riceverà 8.264 euro come fondo per gli investimenti oltre a 3.306 euro per la gestione corrente. Circa 200.000 euro sono destinati ai *Conseils de la jeunesse*, 76.000 al consiglio di cittadinanza degli extracomunitari, affiancato dall'azione dei consigli locali.

Bibliografia e sitografia

ASSOCIATION OF LONDON GOVERNMENT, EUROPEAN SERVICE, *Eu Capital Cities study 2003*, 2003.
http://www. alg-europe.gov.uk/Downloads/CapitalCities.pdf

ASSOCIATION OF LONDON GOVERNMENT, *The London Study:The Future of the City*, novembre 1998

AUSBEL J. E HERMAN R. (a cura di), *Cities and Their Vital Systems: Infrastructure Past, Present, and Future*, National Academy of Engineering (NAE), 1988
http://www.nap.edu/books/0309037867/html/index.html

BLOW L,. LEICESTER A., SMITH Z. *London's congestion charge*, The institute for fiscal studies, Briefing Note n. 31, 2002.

BRUNET R., *Les villes européennes*, DATAR Reclus, La Documentation Francaise, 1989.

CASTELLS M., *L'ère de l'information, la société en réseau*, Fayard, 1998

CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C., SAINT JULIEN T., *Le système des villes européennes*, Anthropos, 1994.

CAULFIELD J., *Local government finance in OECD countries*, Paper presentato al *Local Government at the Millennium International Seminar*, University of New South Wales, 19 febbraio, 2000.

CAULFIELD J., *Taxation and equity within metropolitan areas*, Paper presentato al OECD/Sweden Workshop Governing Metropolitan Areas: Institutions, Finance and Partnerships, Giugno, 1997.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES, *Informe para la reforma de la financiación de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

CONSEIL DE PARIS *Budget primitif de fonctionnement du département de paris pour 2002*, Rapport de présentation au Conseil de Paris par monsieur Bertrand Delanoe, Maire de Paris, Président du Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil general, 2002.
http://www.paris.fr/

CONTI S. E SALONE C.,(a cura di), *Il sistema urbano europeo fra gerarchia e policentrismo*, Torino, 2000
http://www.eupolis.polito.it/italiano/sistema_urbano_europeo/sistema_urbano_europeo.htm

COUNCIL OF EUROPE, *Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) and recommendation of the Committee of Ministers Local and regional authorities in Europe, No. 58, Council of Europe Publishing, 1996.

COUNCIL OF EUROPE, *The status of major cities and their peripheries*, Local and Regional Authorities in Europe, n. 59, 1996

DAMETTE F., *La France en villes, La Documentation Francaise*, DATAR, 1994.

DASCHER K. Capital cities: When do they stop growing?, Regional Science, pg. 49 – 62, Springer-Verlag Heidelberg, 2002.

EUROPEAN COMMISSION - DG ENERGY AND TRANSPORT, *Results of the common indicators - Statistical indicators on local and regional passenger transport in 40 European cities and regions*, Febbraio 2002

FORNIELES S., MORI M.J. *New Financing System Gives Spanish Local Governments More Fiscal Autonomy*, RatingsDirect, 19 Dicembre 2002.

FRIZON, R., MARAND A., RENARD S., SCARBONCHI F., *La perception de l'autonomie financiere des collectivités locales en Europe : quels enseignements pour la France ?*, INET, 2001

GORDON I., WHITEHEAD C., TRAVERS T., MONASTIRIOTIS V., London's Place in the UK Economy, Corporation of London, Settembre 2002

GRAVIER J., *«Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population.»*, Le Portulan, Parigi, 1947

GREATER LONDON AUTHORITY GROUP, Summary Statement of Accounts -Year ended 31 March 2002, 2002.

HALL P.*The Changing Role of Capital Cities*, Plan Canada, Vol. 40, N° 3, 2000
http://www.cip-icu.ca/English/pcanonline/PC40/PC40310.pdf

HOFFMANN-MARTINOT V., *The French Republic, One and Divisible ?, Paper* presentato alla Conferenza *Reforming Local Government : Closing the GapBetween Democracy and Efficiency*, 26-27 Settembre 2002, Università di Stoccarda.

HORVÁTH TAMÁS M., "*Experiments and Reforms Decentralization*", Open society Institute- Local government and public service reform initiative, 2000
http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf

HOSPERS G.-J., *Beyond the Blue Banana.Structural Change in Europe's Geo-Economy*, INTERECONOMICS,Vol.38, n.2,2003.

HOSPERS J., *Beyond the Blue Banana? Structural Change in Europe's Geo-Economy*, presentato al 42nd EUROPEAN CONGRESS of the Regional Science Association, Dortmund, 27-31 Agosto, 2002
http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/rwp/ersa2002/cd-rom/papers/210.pdf

ISAE, *Rapporto annuale ISAE sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2003.

JIMÉNEZ DÍAZ *La ley general de estabilidad presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos*, I F, n.7, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

KUNZMANN, K.R. E WEGENER, M. , The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960-1990. Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as Part of the Study 'Urbanisation and the Function of Cities in the European Community', 1991

LABORDA J.L. E VALLES GIMÉNEZ J., *Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los escenarios de consolidación presupuestaria y de los límites de la LOFCA*, working paper n. 2, 2002
http://www.minhac.es/ief/Publicaciones/papelest/02/pt02_02.pdf

LEDESMA BARTRET J., *La comunidad de madrid. una experiencia de descentralización política*, presentato al Forum *Sobre la reforma política del distrito federal*, tavolo 4. experiencias internacionales. ciudades capitales, Istituto Electoral del Distrito federal (IEDF), 20-22 luglio 2001,
http://www.iedf.org.mx/DECEyEC/foro_reforma/mesa4/la_comunidad_de_madrid.pdf

LUCIFREDI P. (A CURA DI P. COSTANZO), *Appunti di diritto costituzionale comparato- il sistema francese*, Giuffrè 2001

MARTINO P. *Il risveglio della* local opinion *nel Regno Unito"*, intervento al Convegno di Bari 29-30 maggio 2003 su *La costituzione britannica*
http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/ago5.html

MASTROPIETRO E., *Povertà ed esclusione sociale a Roma, Parigi e Londra – Linee Guida*, Commissione Europea, DG – Occupazione e Affari sociali, Settembre 2002

MAYOR OF LONDON *The greater London Authoritiy's Consolidated Budget and Components Budgets for 2003-2004*, febbraio 2003.

MAYORGA F, *Spanish Regions: Greater Fiscal Autonomy*, International Public Finance, Fitchratings, 30 luglio 2001.

MEGA V., PEDERSEN J., Urban Sustainability Indicators. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 1998
http://www.belspo.be/platformisd/Nederlands/documents/euro-fund_sus_ind_urban.pdf

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES, *«Guide statistique de la fiscalité directe locale 2001-2002»*, DGCL, 2002.

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES, *Les finances des collectivités locales en 2003 - État des lieux*, giugno 2003.

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER, *Local authority revenue expenditure and financing England –2003-2004 Budget*

ORIOL N. ,*Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales*, Papers Regió Metropolitana De Barcelona, n. 27, 1997
http://campus.uab.es/iermb/papers/Papers27/2.pdf

PRICEWATERSHOUSE COOPER , *Local Government Grant Distribution: An International Comparative Study*, PriceWatershouse Cooper, 2000.
ROZENBLAT, C.E CICILLE P. *Les villes européennes : éléments de comparaison*, Paris: La Documentation Française (DATAR), 2003.

SAINT-JULIEN T. PUMAIN D. *Synthesis of existing classifications of European cities*, European Spatial Development Perspective (ESDP) Report, parte 2.2 Annex 2, 1999
http://www.nordregio.se/spespn/Files/2.2.annex2.pdf

SASSEN S., *La ville globale, Londres, New-York, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press 1996 (1992).

SCHATZ E., When Capital Cities Move: The Political Geography Of Nation And State Building, *Working Paper #303, 2003*
http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/303.pdf.

SELLERS J., WHITTEN J *The Politics of Local Governance in Developed Democracies: An International Multi-level Analysis*, Paper presentato al Western Political Science Association Annual Meeting, Long Beach, California, Marzo 2002.

SERVICIOS DE COORDINACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA, RAMA DE HACIENDA, PERSONAL Y RÉGIMEN INTERIOR, *Ránking Tributario de los Municipios Españoles*, 2002
http://www.munimadrid.es/Principal/menus/publicaciones/ranking/index.html

SIMMONS M., *New London Government and its Spatial Development Strategy*, Informationen zur Raumentwicklung, pp. 671-678 ,Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2000
http://www.bbr.bund.de/veroeffentlichungen/izr.html

STEIN R., *Sydney Globalizing: A World City in National, Pacific Asian and International Context* – Report commissioned by Bauhaus Dessau Foundation,Bauhaus Kolleg Dessau, Germany, Berlino, 2002
http://www.bauhaus-dessau.de/kolleg/servecity/pdf/studies/Sydney_Globalizing.pdf

TAYLOR, J. H., Civic Society and Sovereign Power: The Political Cultures of Capital Cities, Sixth International Conference on Urban History: Power, Knowledge, Society Session: Town and Crown, Aprile, 2002.

TAYLOR, J., LENGELLÉ, J.G., E ANDREW, C. *Capital Cities/Les Capitales: Perspectives Internationales/International Perspectives,*: Carleton University Press, Ottawa, 1993.

TAYLOR, P.J., CATALANO G. E WALKER D.R.F., *Measurement of the World City Network*, Urban Studies, Vol.39, n.13, 2002.

TASSA E., *Il patto di stabilità interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni paesi europei*, Studi e Note di Economia, n.3/2002.

TOMÀS M., *Making metropolitan governance work. a case study: Madrid*, ECPR Workshop n. 12, *The politics of metropolitan governance*, Joint Sessions, Torino 22-27 Marzo 2002

TOMÀS, M. *Governing European Metropolitan Areas: Innovations And Challenges*, paper presenato al VIII European Summer School In Local Government Studies, Cork, 16-25 luglio 2003.
http://www.ucc.ie/euroloc/student/Mariona_Tomas.doc

urban audit *Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities*, Vol.II
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/audit/ftp/yearbook/intro.pdf

VALLÉS GIMÉNEZ J., ARZOZ P., P.E CABASÉS HITA F. *Endeudamiento local y restricciones institucionales. de la ley reguladora de haciendas locales a la estabilidad presupuestaria*, working paper n.3, 2003,
http://www.minhac.es/ief/Publicaciones/papelest/03/pt_03_03.pdf

VILLALONGA J.R., *Non–Institutional Federalism In Spain*", working paper n.º 4, 2001
http://www.minhac.es/ief/Publicaciones/papelest/01/pt04-01.pdf

III PARTE: L' IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI ANALISI DEI REGOLAMENTI COMUNALI

1. L'imposta comunale sugli immobili

1.1 La nascita dell'imposta comunale sugli immobili

La finanza locale, dopo la riforma tributaria dell'inizio degli anni settanta che concentrò il prelievo fiscale a livello centrale, divenne un sistema a finanza derivata, caratterizzato dal fatto che gran parte delle risorse dei comuni erano costituite da trasferimenti statali. Sul finire degli anni ottanta, al fine di introdurre elementi di responsabilizzazione finanziaria degli enti locali, a fronte della crescita esponenziale del debito pubblico, maturarono le convinzioni politiche per il passaggio verso un sistema caratterizzato da una maggiore autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite[110]. Nel 1989 fu attribuita ai Comuni una prima imposta autonoma (ICIAP, imposta comunale sull'esercizio di imprese, arti o professioni) sulla quale i Comuni avevano almeno un certo margine di autonomia nel fissare l'entità del prelievo. Entro questo quadro va inserita la legge n. 142/1990, recante norme relative all'ordinamento delle autonomie locali, la quale sancisce che con legge statale deve essere assicurata agli Enti Locali "potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente"[111].

Con "potestà impositiva autonoma" la dottrina prevalente intendeva non già il solo concreto dovere dell'ente di compiere atti volti alla realizzazione della pretesa dell'ente stesso, ma l'attribuzione a quest'ultimo del potere di emanare norme giuridiche tributarie.

---

[110] MARONGIU G., Storia dei tributi locali (1861 - 2000), Cedam, Padova, 2001.

[111] Così l'art. 54 della legge n. 142/1990 in base al quale:
"1.L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge.
2.Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.
3.La legge assicura, altresì, agli Enti Locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con adeguamento della legislazione tributaria vigente […]".

Tale intervento normativo ha così confermato che l'autonomia garantita dall'art. 5 della Costituzione comprende anche la possibilità per i comuni (e per gli enti locali in genere) di operare scelte fiscali autonome, anche tributarie, ancorché disciplinate, dal punto di vista degli ambiti applicativi e dell'ampiezza della concreta autonomia, da legge statale nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione.

Tuttavia, la materia dei tributi locali non è stata direttamente innovata dalla citata legge n. 142/90, essendo in essa contenute norme programmatiche che rinviavano a future leggi statali e regionali il nuovo assetto della finanza locale[112].

In tale contesto riformatore, si colloca la legge delega del 1992[113] che autorizzava il Governo a revisionare la finanza locale "al fine di consentire alle regioni, alle province e ai comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie" (art. 4).

In attuazione di tale delega fu emanato il decreto legislativo n. 507/93 diretto alla revisione e all'armonizzazione dei principali tributi locali allora vigenti, (dall'imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni alla tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché a quella per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani). Ben più importante fu il decreto legislativo n. 504/1992 che, emanato sempre in attuazione della delega predetta, istituì, a favore dei comuni, l'imposta comunale sugli immobili (ICI), tributo di natura patrimoniale che colpiva il valore di qualsiasi bene immobile (fabbricati, aree edificabili, terreni agricoli e immobili strumentali).

Un ulteriore mutamento che ha riguardato la disciplina dei tributi locali si è avuto poi tra il 1996 e il 1997 quando, al fine di consentire un generale riordino della materia, è stata emanata dapprima una legge delega[114] che fissava i principi e i

[112] Tesauro F., Istituzioni di diritto tributario, Utet, Torino, 1999.

[113] Legge 23 ottobre 1992, n. 421 contenente norme relative alla finanza comunale, provinciale e regionale.

[114] Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

criteri direttivi per la razionalizzazione della finanza pubblica, a cui ha fatto seguito il relativo decreto legislativo[115].

Con tali interventi ci si è mossi verso una duplice direzione: da un lato è stato riformulato l'ambito di applicazione di alcune importanti disposizioni in materia di ici; dall'altro è stata attribuita all'ente locale un'ampia potestà regolamentare in materia di entrate.

Riguardo al primo punto, ad esempio, è stata delineata con maggior precisione e contemporaneamente ampliata, la categoria dei soggetti passivi[116] del tributo ed è stato modificato il regime delle riduzioni e detrazioni di imposta, con una speciale attenzione per l'abitazione principale[117].

Per quanto concerne il secondo aspetto, il cambiamento più importante ha riguardato il potere, esercitabile con regolamento, di potenziare l'attività di controllo e di semplificare e razionalizzare il procedimento di accertamento, anche al fine di ridurre gli adempimenti dei contribuenti.

In altre parole, l'imposta comunale sugli immobili è un tributo autonomo sia perché spetta al comune la fissazione delle aliquote, lo svolgimento delle attività di accertamento e di controllo e l'attribuzione del gettito prodotto sia, e soprattutto, perché è di competenza dell'ente locale la definizione, attraverso norme regolamentari, dell'intera disciplina del procedimento di accertamento[118].

---

[115] Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

[116] L'art. 58 lett. a) del decreto Legislativo n. 446/97 stabilisce che i soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario di immobili, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi […].

[117] L'art. 58, 3°comma D.Lgs. n. 446/97 stabilisce che limitatamente all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, la detrazione può essere stabilita in misura superiore a euro 258,23 e fino a concorrenza dell'imposta dovuta per la predetta unità. In tal caso il comune che ha adottato detta deliberazione non può stabilire una aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari tenute a disposizione del contribuente […].

[118] Occorre tener conto, tuttavia, di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale in materia di tasse automobilistiche e di IRAP, che dichiarano illegittime alcune norme emanate autonomamente da alcune regioni. Nelle motivazioni è infatti contenuta una interpretazione assai restrittiva del significato di *tributo proprio* (*proprio* in quanto *istituito* e non in quanto *attribuito* seppure con ampi margini di discrezionalità). Da ciò ne deriva che l'ICI seppure gestita dai Comuni e in parte importante "normata" dai Comuni, deve essere considerata una imposta statale il cui gettito è attribuito al Comune.

Più precisamente, il comune può disciplinare con regolamento, e sempre nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 23 della Costituzione[119], tutti gli aspetti dei tributi locali incontrando come unici limiti quelli relativi alla determinazione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima, che sono invece stabiliti dalla normativa primaria.

Successivamente, in diverse leggi finanziarie, sono state delineate modifiche che hanno riguardato singoli aspetti del tributo. Su tutte, si citano quelle intervenute con la legge finanziaria n. 388/2000 che ha introdotto variazioni nella disciplina dei versamenti[120] e ha esteso il presupposto dell'imposta anche agli immobili situati su aree demaniali e dati in concessione[121].

1.2 - Breve analisi delle caratteristiche dell'ICI

Come detto l'imposta comunale sugli immobili, introdotta con D.Lgs. n. 504/1992, si caratterizza per essere un'imposta patrimoniale, in quanto incidente sul patrimonio del contribuente, in particolare su beni immobili, ed è un'imposta diretta poiché colpisce la capacità contributiva che si manifesta staticamente nella titolarità di un diritto sul bene. Tuttavia, pur non negando la natura patrimoniale e reale dell'imposta, tali caratteri non vanno intesi in senso assolutamente puro

[119] L'art. 23 della Costituzione sancisce che "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

[120] L'art. 18, 2°comma, della legge 23 dicembre n. 388 contenete "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (pubblicata nella *G.U.* n. 302 del 29 dicembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 219) stabilisce che i soggetti passivi dell'imposta devono effettuare il versamento dell'imposta complessivamente dovuta al comune per l'anno in corso in due rate delle quali la prima, entro il 30 giugno, pari al 50% dell'imposta dovuta calcolata sulla base dell'aliquota ed delle detrazioni dei dodici mesi dell'anno precedente. La seconda rata deve essere versata dal 1° al 20 dicembre, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, con eventuale conguaglio sulla prima rata versata. Il versamento dell'imposta può essere effettuato anche tramite versamenti su conto corrente postale. Resta in ogni caso nella facoltà del contribuente provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in un'unica soluzione annuale da corrispondere entro il 30 giugno.

[121] L'art. 18, comma 3 della stessa legge stabilisce che nel caso di concessione su aree demaniali il soggetto passivo è il concessionario

subendo attenuazioni e contaminazioni determinate dal fatto che si tengono sempre più in considerazione aspetti che attengono alla persona del soggetto passivo[122].

L'ICI ha di fatto sostituito, nell'ordinamento tributario, l'imposta straordinaria immobiliare (I.S.I.) sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili[123], presentando anche una certa affinità con quest'ultima, specie in riferimento ad elementi quali il presupposto d'imposta, la base imponibile e i soggetti passivi, nonché le esenzioni ed agevolazioni. Tra i due tributi vi è, tuttavia, una sostanziale differenza: mentre per l'ISI il gettito era interamente riscosso dallo Stato e l'aliquota era fissata dalla legge nella misura del 3‰ del valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili[124], per l'ICI, che è invece un'imposta locale a tutti gli effetti, l'ente locale non solo determina gli aspetti salienti del tributo (pur agendo nel rispetto di quanto consentito dalla legge dello stato), ma costituisce il solo soggetto attivo del rapporto di imposta[125] potendo così provvedere con risorse proprie ad una rilevante parte del proprio fabbisogno, e superando in tal modo la logica della finanza prevalentemente gravante sul bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda gli aspetti caratterizzanti il tributo, il D.Lgs. 504/92 stabilisce che presupposto d'imposta, ovvero il fatto giuridico suscettibile di valutazione economica al verificarsi del quale la legge ricollega l'obbligo tributario, è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio dello Stato. Tali beni sono oggetto di imposizione a prescindere dall'uso al quale sono destinati.

Il tributo si applica anche sui beni posseduti dalle imprese nell'ambito dell'attività esercitata, quali:

---

[122] BASILAVECCHIA M., *Profili generali dell'imposta comunale sugli immobili*, in *Rassegna tributaria* n. 5 settembre – ottobre 1999.

[123] Tale imposta è stata istituita con l'art. 7 del decreto legge dell'11 luglio 1992, n. 333 recante "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica" convertito nella legge 8 agosto del 1992, n. 359.

[124] L'aliquota era ridotta al 2‰ per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale del possessore o dei suoi familiari, calcolata sul valore degli immobili diminuito di cinquanta milioni.

[125] È opportuno comunque sottolineare che per l'anno d'imposta 1993 parte del gettito ICI è stato attribuito allo Stato.

a) i beni strumentali, cioè quelli utilizzati dall'imprenditore per svolgere la sua attività (ad esempio un immobile adibito ad albergo);
b) i beni oggetto di produzione o di scambio a cui è rivolta l'attività economica (quali, ad esempio, gli edifici realizzati dalla imprese di costruzione e quelli acquistati, per essere rivenduti, dalle agenzie di intermediazione immobiliare).

La base imponibile dell'imposta, e cioè l'ammontare su cui si applica l'aliquota fissata dal Comune al fine di determinare il tributo, è rappresentato dal valore degli immobili. I criteri per la determinazione della base imponibile sono diversi in ragione del tipo di bene, distinguendosi tra fabbricati iscritti in catasto o privi di rendita catastale, immobili di interesse storico e artistico, fabbricati di imprese non iscritti in catasto, aree fabbricabili e terreni agricoli.

I soggetti passivi di imposta sono il proprietario degli immobili, il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, ovvero il locatario nell'ambito del rapporto di locazione finanziaria. Su tale punto il Decreto istitutivo dell'ICI è stato innovato dall'art. 58 del D.Lgs. n. 446/97, che sancisce che siano direttamente soggetti all'imposta tutti coloro che possiedono l'immobile in base ad un diritto reale: ciò significa che sono tenuti al pagamento del tributo non solo i titolari del diritto di proprietà, usufrutto, uso e abitazione, ma anche i titolari del diritto di superficie o enfiteusi precedentemente esclusi[126].

I soggetti passivi di imposta sono tenuti, oltre al pagamento del tributo (obbligo patrimoniale), anche ad adempiere ad alcuni obblighi di carattere formale e di collaborazione con gli uffici comunali (obblighi strumentali).

I contribuenti, infatti, devono presentare la denuncia[127] iniziale di possesso degli immobili e quelle, eventuali, per comunicare la variazione di elementi rilevanti ai fini della quantificazione dell'imposta ed effettuare l'autoliquidazione ed il

[126] L'art. 3 del Decreto Legislativo n. 504/92 inizialmente aveva riconosciuto come soggetti passivi coloro che concedevano immobili in superficie, enfiteusi o locazione finanziaria, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del superficiario, enfiteuta o locatario.

[127] Con la denuncia di possesso il contribuente indica tutti gli elementi dell'immobile (ad esempio categoria, classe ecc.) e personali (domicilio, percentuale di possesso ecc) atti a determinare l'imposta. La denuncia di variazione viene presentata dagli stessi soggetti passivi nel caso si verifichino delle variazioni nei dati contenuti nella denuncia iniziale di possesso che siano rilevanti ai fini della quantificazione dell'imposta o per l'attività di controllo ed accertamento.

versamento del tributo risultante dai dati dichiarati. Inoltre, qualora venga richiesto, i contribuenti devono trasmettere all'ufficio tributi del comune la documentazione o altri elementi di informazione che integrino i dati indicati in denuncia.

Tuttavia, il D.Lgs. n. 446/97, con l'intento di semplificare e razionalizzare il procedimento di accertamento e di ridurre gli adempimenti dei contribuenti, consente ai comuni, dando loro la possibilità di esercitare tale facoltà inserendola nel regolamento comunale del tributo, di eliminare le operazioni di controllo formale sulle denunce e, conseguentemente, l'obbligo di presentarle, sostituendolo con quello di trasmissione di una semplice comunicazione.

Infine, come già detto, il soggetto attivo, e cioè l'ente creditore del rapporto tributario, è rappresentato dal comune sulla cui superficie insistono, interamente o prevalentemente, gli immobili oggetto dell'imposta.

In quanto soggetto attivo dell'ICI, il comune dovrà provvedere alla riscossione del tributo e all'attività liquidazione e di accertamento e nominare un responsabile al quale affidare tutta la gestione del tributo. Tra le funzioni più importanti riconosciute al comune rientra la potestà di emanare un regolamento con il quale disciplinare aliquote, detrazioni e agevolazioni.

2. L'analisi di 30 regolamenti comunali

2.1 - La potestà regolamentare dei comuni

In applicazione ai principi di autonomia e decentramento riconosciuti agli Enti locali dall'art. 5 della Costituzione e nel rispetto del principio dell'autonomia impositiva affermata dall'art. 119 della medesima (da ultimo modificato con la

legge costituzionale n. 3/2001) è stata emanata la legge delega n. 662/1996 che, all'art. 3, comma 149, lett. a), ha sancito il principio dell'autonomia regolamentare dei comuni per la disciplina delle proprie entrate.

Sulla base di tale norma, il governo ha approvato il già citato D.Lgs. n. 446/1997 (*Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di un'addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*) che, a partire dal 1998, attribuisce ai comuni la potestà di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, fatta eccezione per l'individuazione e la definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti (art. 52 D.Lgs. n. 446/97).

La potestà regolamentare dei comuni in materia di ICI, attribuita dall'art. 52 del citato decreto e specificamente prevista dall'art. 59, consente agli Enti locali di ricoprire un ruolo determinante nelle scelte di politica di gestione del tributo.

I comuni, nell'ambito della propria potestà normativa in materia di imposta comunale sugli immobili, godono quindi di un ampio margine di manovra, avendo essi la facoltà di disciplinare alcuni aspetti specifici dell'imposta discostandosi, su tali punti, da quanto previsto dalla normativa statale (D.Lgs. n. 504/1992). Essi possono, pertanto, effettuare scelte di particolare rilevanza nell'attività di gestione del tributo, avendo la facoltà di:

a) disporre l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dagli altri Comuni, dalle Comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dalle A.S.L., non destinati esclusivamente ai compiti istituzionali (art. 59, comma 1, lett. b, D.Lgs. n. 446/97);
b) stabilire che l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. i, D.Lgs. n. 504/92, concernente gli immobili utilizzati da enti non commerciali, si applica soltanto ai fabbricati e a condizione che gli stessi siano oltre che utilizzati anche posseduti dall'ente non commerciale;
c) considerare parte integrante dell'abitazione principale anche le sue pertinenze ancorché distintamente iscritte in catasto;

d) considerare abitazioni principali quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, stabilendo il grado di parentela;
e) prevedere il diritto al rimborso dell'imposta pagata per le aree successivamente divenute in edificabili, stabilendone termini e condizioni;
f) disciplinare le caratteristiche di fatiscenza sopravvenuta del fabbricato non superabile con interventi di manutenzione;
g) stabilire che si considerano regolarmente eseguiti i versamenti di un contitolare anche per conto degli altri;
h) semplificare e razionalizzare il procedimento di accertamento anche al fine di ridurre gli adempimenti dei contribuenti;
i) razionalizzare le modalità di esecuzione dei versamenti;
j) stabilire differimenti di termini per i versamenti a seguito di situazioni particolari;
k) prevedere compensi incentivanti al personale al fine del potenziamento degli uffici tributari del Comune;
l) decidere di avvalersi di soggetti diversi dal concessionario del servizio di riscossione dei tributi, a cui affidare, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi;
m) semplificare e ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti attraverso la soppressione dell'obbligo della denuncia e la sua sostituzione con l'obbligo della comunicazione degli acquisti, cessazione o modificazioni della soggettività passiva; l'ampliamento della gamma delle modalità di pagamento del tributo e l'introduzione di altre agevolazioni per i versamenti; l'introduzione dell'istituito dell'accertamento con adesione del contribuente;
n) potenziare gli uffici tributari comunali mediante l'adozione di norme finalizzate alla lotta all'evasione e all'elusione fiscale, utilizzando una percentuale del gettito del tributo per il potenziamento del proprio ufficio tributario e per l'erogazione di compensi incentivanti al personale addetto a tale ufficio;

o) introdurre aliquote e detrazioni diversificate al fine di conformare la politica fiscale in materia di ICI alla realtà economico-sociale del proprio territorio e alle esigenze di bilancio.

Secondo la tesi prevalente, suffragata anche dalla circolare n. 296/E del 31 dicembre del 1998, emanata dalla Direzione Centrale della Fiscalità Locale, l'elencazione dei casi in cui può esplicarsi la potestà normativa secondaria dei comuni, di cui all'art. 59 del D.Lgs. n. 446/97, non può condurre ad un restringimento del potere regolamentare in materia di ICI rispetto al potere regolamentare di carattere generale sancito dall'art. 52 dello stesso decreto. Infatti la citata circolare afferma che "*le disposizioni dell'art. 59 del D.Lgs. n. 446/97 vanno intese come finalizzate ad individuare talune fattispecie, fra le tante possibili, sulle quali richiamare l'attenzione del comune nelle sue scelte in sede di esercizio del potere regolamentare, concedendo altresì, per talune di esse, di travalicare, entro determinati spazi, i limiti che si pongono al potere regolamentare di cui al primo comma dell'articolo 52*"[128].

Ovviamente non si tratta di un potere liberamente esercitabile poiché va incontro a tre diversi tipi di limiti[129]:

1) il regolamento non può individuare e definire la fattispecie e la base imponibile, i soggetti passivi e l'aliquota massima dei singoli tributi con conseguente preclusione della possibilità di modificare gli elementi essenziali della prestazione tributaria costituiti, appunto, dal presupposto di applicazione del tributo, dalla base imponibile e dai criteri per la sua determinazione, dalla soggettività passiva e dalla misura massima di tassazione;
2) un secondo ordine di limiti deriva direttamente dalla Costituzione, che all'art. 23 stabilisce che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge; ciò significa che il regolamento

[128] Secondo un'altra tesi, il legislatore si è premurato di circoscrivere l'autonomia regolamentare a precise fattispecie, elencate nell'art. 59 del decreto legislativo n. 446/97, per evitare che siano introdotte macroscopiche differenze nella disciplina dello stesso tributo fra i diversi enti locali.

[129] Cfr. Circolare Ministero delle Finanze n. 118/e del 26 maggio 1999.

comunale non può introdurre tasse o imposte non attribuite direttamente dalla legge alla fiscalità locale; la riserva relativa stabilita da tale articolo opera però in modo estremamente elastico: ad esempio, riguardo alla disciplina dell'accertamento e della riscossione dei tributi la legge può lasciare ampio spazio al regolamento dell'ente locale[130].

3) un terzo ordine di limiti è legato alla necessità di rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico fra cui, in particolare, quello diretto alla salvaguardia dei diritti ed interessi tutelati dalla legge; non è pertanto, possibile modificare, a discapito del contribuente, le agevolazioni disposte dalla legge (esenzioni, riduzioni, detrazioni, ecc.) o modificare in senso peggiorativo per il medesimo i termini decadenziali e di prescrizione stabiliti dalla norma primaria.

Nonostante tali limiti, l'esercizio effettivo della potestà regolamentare riconosciuta dalla legge fa sì che il Comune diventi protagonista della propria autonomia impositiva, specificatamente in materia di ICI, abbandonando il ruolo di mero esecutore di scelte operate da leggi statali che, precedentemente, riservavano alle autonome determinazioni dei Comuni spazi di scelta trascurabili.

Dall'analisi svolta risulta che tutti i trenta comuni oggetto di indagine hanno esercitato la suddetta potestà, ovvero hanno emanato regolamenti che disciplinano l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili. Ciò al fine di stabilire differenze rispetto alla normativa statale, in modo da rendere l'imposta e le sue modalità applicative più adeguate alle diversificate esigenze che caratterizzano le singole realtà locali[131]. Al riguardo occorre però sottolineare che non sempre ciò ha rappresentato la ragione dell'emanazione dei regolamenti: in effetti, taluni comuni hanno adottato regolamenti che riprendono pedissequamente la disciplina stabilita dal legislatore in materia di ICI, senza quindi sfruttare gli spazi di

[130] Cfr. art. 3, comma 149, lett. a) della legge n .662/1996 che prevede la facoltà per i comuni di disciplinare con regolamento i procedimenti di accertamento e riscossione. In tal senso anche FEDELE A., *La potestà normativa degli enti locali*,in *Rivista di diritto tributario*, VIII, p. I, 1998.

[131] A settembre del 2000 più di 4.000 comuni avevano emanato un proprio regolamento ICI. Cfr. MARONGIU G., L*a fiscalità locale tra le garanzie del contribuente e le esigenze delle comunità*, in *La finanza locale*, n. 10 dell'ottobre 2002.

autonomia normativa ad essi riconosciuti. E' lecito nutrire dubbi sull'utilità di una siffatta "regolamentazione", posto che in assenza di regolamento comunque vigono le norme statali.

Altri, invece, hanno dato prova di grande capacità di innovazione, sia per quanto riguarda l'aspetto normativo sia per quanto riguarda l'aspetto organizzativo e gestionale.

2.2 Il livello di attuazione dell'autonomia regolamentare nei trenta Comuni analizzati

2.2.1 – Gli spazi della potestà regolamentare dei comuni in materia di esenzioni

Il legislatore ha ritenuto di dovere esentare dal pagamento dell'imposta gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle province, dagli altri comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dalle A.S.L., e destinati esclusivamente al perseguimento di fini istituzionali. Si tratta di immobili di cui l'ente dispone per il raggiungimento degli obiettivi, delle finalità e degli interessi generali per i quali esso è istituito. La limitazione della destinazione esclusiva ai fini istituzionali può subire una deroga ad opera della norma regolamentare, emanata ai sensi dell'art. 59, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 446/97, in base alla quale i comuni possono disporre l'esenzione per gli immobili posseduti dagli enti suddetti anche se non destinati esclusivamente ai compiti istituzionali.

Dall'analisi dei 30 Comuni oggetto di indagine, è emerso che solo tre comuni (Perugia, Potenza e Montepulciano) hanno esteso tale esenzione anche agli immobili destinati, pur se solo prevalentemente (e non esclusivamente), a fini istituzionali.

Condizioni più restrittive, rispetto a quanto previsto dal D.Lgs. n. 504/92, sono state introdotte dalla maggior parte dei Comuni per quanto concerne l'esenzione relativa agli immobili utilizzati dagli enti non commerciali. Infatti, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 59, comma 1, lett. c, del D.Lgs. 446/97, i suddetti enti locali hanno riconosciuto il diritto all'esenzione dall'imposta solo a favore di

quegli enti che, oltre ad utilizzare i fabbricati, risultino anche possessori dei medesimi[132].

Alcuni comuni hanno poi esteso tale esenzione agli immobili posseduti e utilizzati dalle O.N.L.U.S. (organismi di volontariato, cooperative sociali, organizzazioni non governative) purché destinati allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente. Di questa potestà non si è ancora avvalso un numero consistente di enti locali, considerato che nel campione analizzato solo sei comuni su trenta hanno inserito nel proprio regolamento ICI una norma al riguardo.

Casi particolari di esenzione sono stati riscontrati in alcuni comuni: a Sestri Levante, ad esempio, con deliberazione di Giunta Comunale[133], i possessori di unità immobiliare adibita ad abitazione principale che si trovino in condizioni economicamente svantaggiate, piuttosto che essere agevolati mediante il riconoscimento di una maggiore detrazione rispetto a quella ordinaria stabilita dalla legge, sono esenti dal pagamento del tributo[134]. Questa particolare fattispecie è suscettibile di una duplice interpretazione: da una parte, infatti, potrebbe essere considerata alla stregua dell'applicazione di un'aliquota pari allo 0‰, e in tal caso non si porrebbero problemi di legittimità, dall'altra, qualora fosse intesa come un'ulteriore tipologia di esenzione, rispetto a quelle individuate nel D.Lgs. n. 504/92, potrebbe lasciare adito a dubbi in quanto andrebbe ad incidere sulla soggettività passiva di una determinata categoria di soggetti che, come è noto,

---

[132] L'art. 8, lett. i) stabilisce che l'esenzione per gli immobili di enti non commerciali può essere riconosciuta anche nel caso in cui tali fabbricati siano solo utilizzati e non anche posseduti dai soggetti che svolgono attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive.

[133] Deliberazione di Giunta Comunale n. 38 del 20.02.2003, punto 2.

[134] Ciò pone due ordini di problemi:

1) i casi di esenzione sono stabiliti direttamente dalle legge e il Comune, attraverso il Consiglio Comunale, può emanare norme regolamentari che pongano condizioni più restrittive (come nel caso di esenzione degli immobili di enti non commerciali) o più favorevoli (come nel caso degli immobili degli enti pubblici) rispetto a quelle previste dalla legge statale;
2) pur ammettendo la possibilità per l'ente locale di introdurre ulteriori casi di esenzione rispetto a quelli determinati dalla fonte primaria, ciò dovrebbe avvenire con norma regolamentare approvata dal Consiglio Comunale quale organo al quale spettano le decisioni fondamentali in materia di politica fiscale. L'art. 42, comma 2, lett. f) del D.Lgs. n. 267/2000 ("Testo Unico delle leggi in materia di ordinamento degli enti locali") stabilisce che al consiglio comunale spetta l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote, e la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi.

rappresenta un elemento che non può essere intaccato con norma regolamentare da parte del comune.

Nel Comune di Trento sono stati individuati due casi di esenzione non riscontrabili in nessun altro comune analizzato. Il primo riguarda gli uffici pubblici e privati, ubicati nel centro storico della città, che vengono riconvertiti in abitazioni; si tratta, comunque, di un'esenzione limitata nel tempo in quanto riconosciuta per tutta la durata dei lavori di riconversione e per i tre anni successivi alla data di ultimazione degli stessi. Il secondo caso fa riferimento all'esenzione concessa a quei soggetti che hanno acquisito la proprietà superficiaria di aree comunali per la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati, sulla base di convenzioni stipulate dall'Amministrazione comunale.

Da segnalare è anche il caso del Comune di Trieste, che aveva introdotto un tipo di esenzione non rientrante in alcuna fattispecie legislativa: con Regolamento ICI si era infatti riconosciuta tale agevolazione ai fabbricati utilizzati per attività imprenditoriali da imprese di nuova costituzione con sede a Trieste, ovvero a favore di imprese che, pur non avendo sede a Trieste, aprivano, per la prima volta, una unità locale nella città. Tale previsione regolamentare è stata però annullata dal CO.RE.CO.[135], in quanto contrastante con le norme di legge.

2.2.2 – L'analisi delle detrazioni

Le detrazioni trovano il loro fondamento nella finalità di agevolare il possesso della "prima casa" da parte di tutti i contribuenti, nonché per ragioni di natura equitativa, nella differenziazione tra l'uso dell'abitazione per soddisfare un bisogno primario (l'abitazione in cui si vive) e la detenzione dell'abitazione per altri scopi (tempo libero, investimento, ecc.).

La disciplina legislativa sulle detrazioni[136] prevede che dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare destinata ad abitazione principale si possano detrarre 103,29 euro in tutti i seguenti casi:

[135] Decreto del CO.RE.CO. del 26 febbraio 2001

[136] Art. 8, commi 2, 3 e 4, D.Lgs. n. 504/1992.

a) per gli immobili posseduti a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale;
b) per gli immobili dei soci assegnatari di alloggi appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa;
c) per gli immobili degli assegnatari di alloggi appartenenti agli Istituti autonomi per le case popolari.

Oltre a questi casi espressamente previsti dalla legge, ai fini del riconoscimento della detrazione ordinaria i comuni possono, con potestà regolamentare, considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare, non locata, posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari, per dimorarvi abitualmente[137]. Sempre con norma regolamentare, gli enti locali in questione possono considerare abitazione principale, con conseguente applicazione dell'aliquota ridotta od anche della detrazione, le unità immobiliari concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, lasciando libertà ai Comuni di stabilire il grado di parentela entro il quale far valere tale agevolazione.

Dall'analisi effettuata risulta che la gran parte dei comuni ha utilizzato la propria potestà normativa per estendere la detrazione anche alla categoria di soggetti che fissano la propria residenza in istituti di ricovero o sanitari. Infatti tale misura è stata adottata dall'80% dei comuni del campione considerato. Tale percentuale sale all'85% se riferita ai capoluoghi di regione mentre si attesta al 70% per ciò che concerne i centri di dimensioni minori.

Per quanto attiene alla seconda opzione regolamentare, risulta che essa sia stata esercitata dal 33,3% dei comuni e, da una suddivisione tra grandi e piccoli comuni, risulta che di tale facoltà si siano avvalsi il 30% dei primi e il 40% dei secondi.

Altri casi di immobili assimilatati all'abitazione principale si hanno per le abitazioni di cittadini italiani che siano residenti all'estero (tale tipologia si riscontra in nove comuni) e per le abitazioni dei custodi, così come definite dal Contratto Nazionale di lavoro per la categoria e richiamate dall'art. 659 del C.P.C.

[137] Art. 3, comma 56, L. 23 dicembre 1996 n. 662.

(individuati in quattro comuni, di cui soltanto uno capoluogo di regione - Catanzaro).

Casi particolari di detrazione per immobili assimilati all'abitazione principale si registrano a Torino e a Sorrento. Nella prima città, infatti, sono state equiparate all'abitazione principale le unità immobiliari costituenti l'unica proprietà immobiliare della quale il proprietario non può entrare in possesso, pur avendo intimato lo sfratto all'occupante per necessità propria o di un familiare, in quanto la competente commissione prefettizia ha concesso più di tre mesi per motivi di ordine pubblico. Nel secondo comune, sempre ai fini dell'applicazione della detrazione, si considera abitazione principale anche quell'abitazione il cui proprietario stipula contratti di locazione sulla base di accordi definiti in sede locale tra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori (art. 431/1998).

Per ciò che concerne l'ammontare della detrazione ordinaria, la maggior parte dei Comuni (21 su 30) ha stabilito che esso debba coincidere con quello previsto dalla legge; questa tendenza è riscontrabile prevalentemente nei grandi centri urbani, come ad esempio Roma, Napoli, Milano, Palermo, Venezia, Firenze, ecc.

A decorrere dall'anno d'imposta 1997, la detrazione di € 103,29 può essere elevata, con deliberazione del Comune e nel rispetto del vincolo di bilancio dell'ente locale, fino a € 258,23. In alternativa all'aumento della detrazione, il comune può, sempre con delibera e sempre nel rispetto del vincolo di bilancio, decidere di ridurre l'imposta del 50%. Dall'indagine effettuata, risulta che nessuno dei comuni analizzati abbia optato per questa seconda soluzione, mentre della prima facoltà si sono avvalsi diversi comuni, i quali hanno stabilito una detrazione ordinaria che si differenzia da quella minima prevista dal D.Lgs. n. 504/92 con ammontare compreso tra 118,79 € (detrazione applicata a Bologna) e 258,23 € (come ad esempio Trento).

Il Comune di Brunico si distingue, invece, per avere introdotto una detrazione ordinaria superiore a 258,23 €, (pari più precisamente a 361,00 €.) essendosi avvalso della facoltà, riconosciuta dalla legge, di stabilire, limitatamente all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, una detrazione superiore al predetto

ammontare. Infatti, ai sensi dell'art. 58, comma 3, del D.Lgs. n. 446/1997, limitatamente all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, la detrazione di € 103,29 può essere stabilita in misura superiore a € 258,23 e fino a concorrenza dell'imposta dovuta per la predetta unità. In tal caso il comune che ha adottato questa deliberazione non può stabilire una aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari tenute a disposizione del contribuente, condizione questa rispettata dal Comune di Brunico il quale ha introdotto un'aliquota unica (pari al 5,1‰).

Nel Grafico 53 è riportata la numerosità dei comuni che applicano i diversi livelli di detrazione ordinaria[138]; lo stesso dato è evidenziato nei due grafici successivi (vedi Grafico 54 e Grafico 55), i quali fanno però riferimento rispettivamente alla maggiore detrazione[139] e all'ulteriore detrazione[140].

Molti Comuni hanno infatti introdotto una detrazione maggiore rispetto all'ordinaria applicabile qualora il soggetto passivo del tributo si trovi in condizioni economico-sociali disagiate. Per fruire di questa maggiore agevolazione, i criteri che ricorrono più frequentemente, sia nelle delibere di Giunta Comunale sia nei regolamenti ICI, sono relativi alla presenza di limiti reddituali annui, di pensionati con pensione al minimo, di disoccupati iscritti nelle liste di collocamento da almeno sei mesi, cassa integrati o lavoratori in mobilità, lavoratori interinali o assunti con contratto part-time, titolari di assegno sociale e invalidi civili. Ai fini dell'individuazione delle categorie di invalidi civili che possono usufruire della maggiore detrazione, i comuni hanno adottato soluzioni diverse. Ad esempio Cagliari ha riconosciuto tale agevolazione, oltre che agli

[138] Per detrazione ordinaria si intende la detrazione che si applica all'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo. L'applicazione di tale detrazione è obbligatoria per legge (art. 8, comma 2, D.Lgs. n. 504/92 come modificato dall'art. 3, comma. 55, legge n. 662/96) mentre il suo ammontare può essere determinato con deliberazione comunale, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, anche fino a concorrenza dell'imposta (cfr. art. 58, comma 3, D.Lgs. n. 446/97).

[139] Per *maggiore* detrazione si intende una detrazione superiore all'ordinaria, che il comune ha la facoltà di introdurre a favore di particolari categorie di soggetti.

[140] Per *ulteriore* detrazione si intende la detrazione che ogni comune ha la facoltà di introdurre in aggiunta a quella ordinaria al verificarsi di determinate condizioni soggettive e/o oggettive.

invalidi di guerra, agli invalidi civili al 100%; Lecce agli invalidi civili al 100% con assegno di accompagnamento senza redditi di lavoro propri, e Firenze agli invalidi al 90%.

Grafico 53: detrazione ordinaria e numerosità dei Comuni del campione

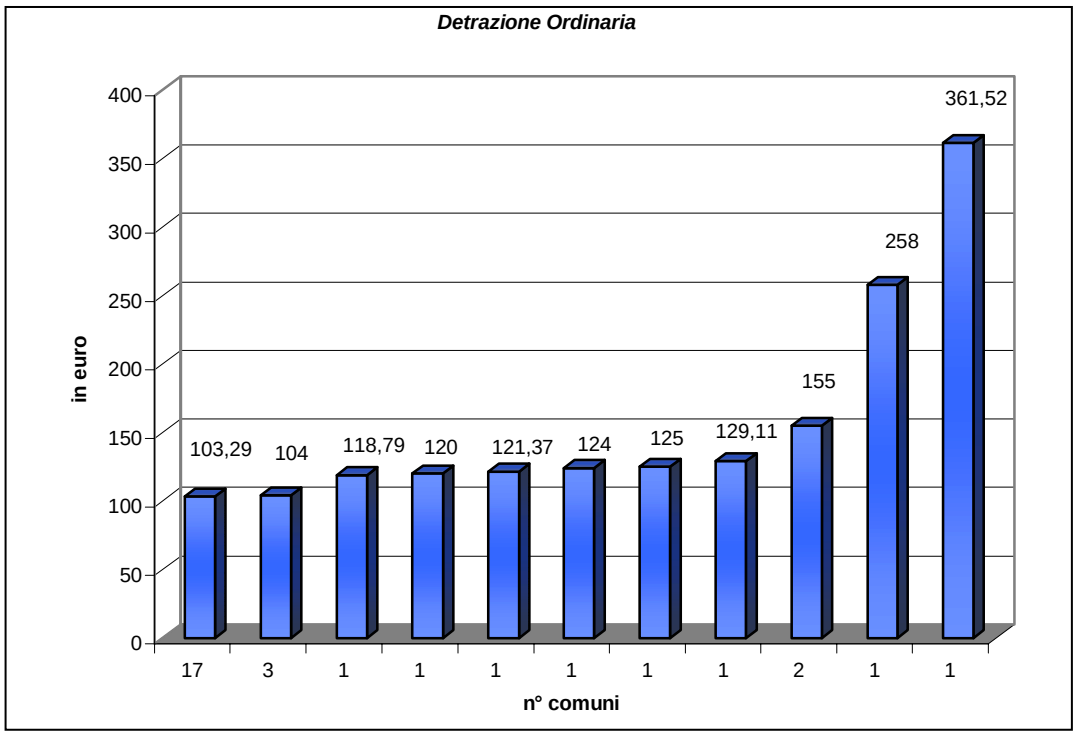


Grafico 54: maggiore detrazione e numerosità dei Comuni

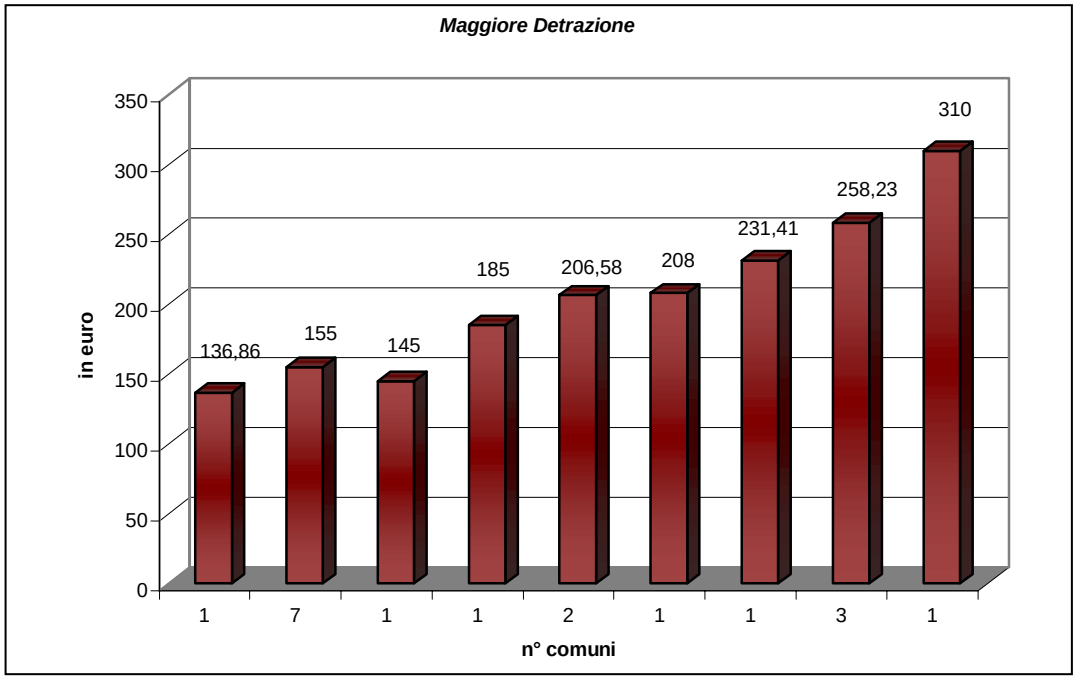
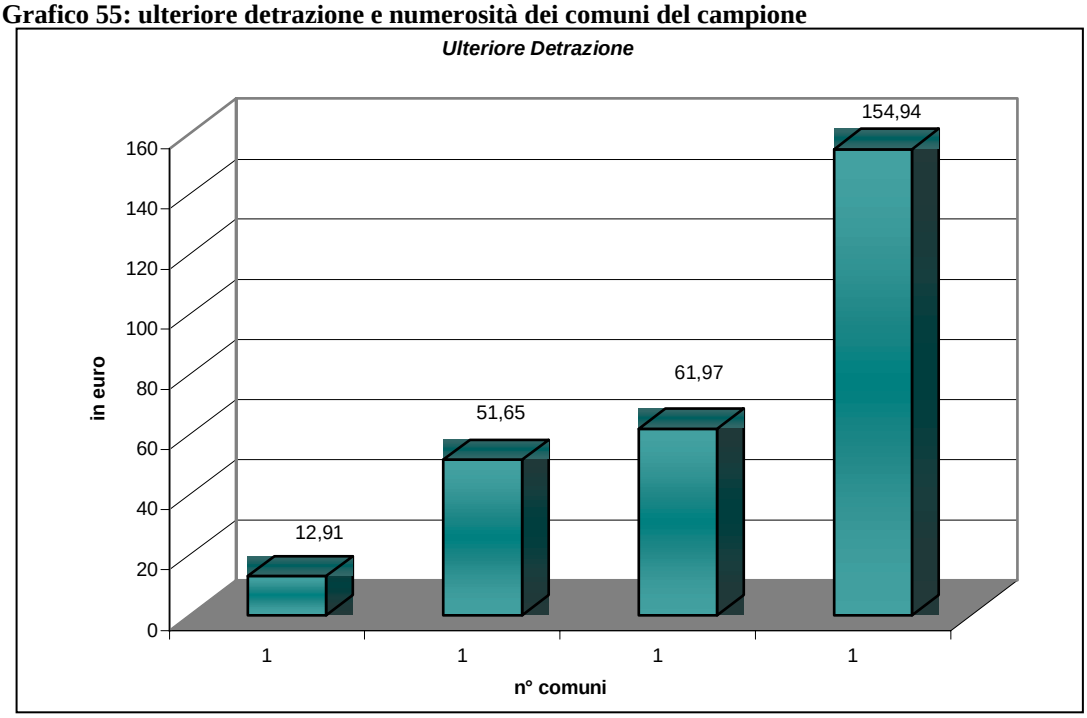


Grafico 55: ulteriore detrazione e numerosità dei comuni del campione



Il tutto è condizionato dalla presenza di determinate condizioni economiche che ogni comune individua sulla base di criteri diversi quali importi di pensioni INPS, redditi specifici (correlati o meno al numero di componenti il nucleo familiare) e così via.

Dall'indagine effettuata risulta inoltre che tre città e cioè Bologna, Roma e Venezia hanno introdotto un'ulteriore detrazione che, anziché sostituirsi all'ordinaria, si aggiunge a quest'ultima.

2.2.3 - La diversificazione delle aliquote all'interno delle singole realtà comunali

L'art. 6, comma 1 del D.Lgs. n. 504/1992, così come modificato dall'art. 3 della legge n. 662/1996, dispone che le aliquote siano stabilite dal comune con deliberazione che deve essere adottata entro il 31 dicembre di ogni anno, con effetto per l'anno successivo. La legge però vincola la potestà impositiva degli enti locali in questione, stabilendo che l'aliquota non può essere inferiore al 4‰ né superiore al 7‰. In questo intervallo il comune può diversificare le aliquote da

applicare agli immobili diversi dalle abitazioni, a quelli posseduti in aggiunta all'abitazione principale e agli alloggi non locati.

Tale norma sembrerebbe superata da quanto sancito dall'art. 52 del D.Lgs. n. 446/97 il quale stabilisce che il Comune non può, con regolamento, individuare e definire l'aliquota massima mentre nulla dice riguardo all'aliquota minima. Su tale punto ci si trova di fronte ad un caso di abrogazione tacita nella quale la norma di legge successiva innova quella precedente? Se così fosse, il comune potrebbe fissare liberamente aliquote anche al di sotto del 4‰ incontrando quale unico limite quello del livello dell'aliquota massima (7‰).

Dall'analisi effettuata risulta che nei Comuni analizzati l'aliquota media applicata (calcolata con media aritmetica) è del 6,27‰; più precisamente, un terzo ha applicato come aliquota ordinaria quella massima del 7‰ mentre solo il comune di Aosta ne ha fissato il livello al 4‰.

Vi sono casi espressamente previsti dalla legge in cui l'ente locale in questione può decidere di applicare aliquote non incluse nell'intervallo predetto. In particolare, l'aliquota può essere fissata al di sotto del minimo stabilito dalla normativa vigente nei seguenti casi:

1. a favore dei proprietari che hanno stipulato un contratto di locazione a canone agevolato (ai sensi della L. n. 431/1998), purché redatto in conformità ai contratti tipo promossi dai Comuni (contratti di locazione ad uso abitativo - art. 2, comma 3, L. n. 431/98; contratti di locazione di natura transitoria per le esigenze abitative degli studenti universitari - art. 5, comma 2; contratti di locazione ad uso abitativo di natura transitoria - art. 5, comma 1): circa il 25% dei comuni analizzati ha introdotto l'aliquota agevolata per tale fattispecie; singolare è poi risultato essere il caso del Comune di Bologna che ha fissato il livello dell'aliquota allo 0‰;
2. nei confronti dei proprietari che eseguono interventi volti al recupero di unità immobiliari inagibili o inabitabili o interventi finalizzati al recupero di immobili di interesse artistico o architettonico localizzati nei centri storici, ovvero rivolti alla realizzazione di autorimesse o posti auto anche pertinenziali, oppure all'utilizzo dei sottotetti (art. 1, L. n. 449/1997); si sono avvalsi di tale

previsione legislativa i Comuni di Ancona e Campobasso, i quali hanno applicato rispettivamente un'aliquota del 3‰ e del 2‰ per la fattispecie in questione.

Deve essere tuttavia sottolineato che nel corso dell'analisi sono stati rilevati diversi casi in cui gli enti locali hanno deliberato aliquote agevolate, ossia inferiori al limite di legge del 4‰, anche in relazione a fattispecie non espressamente previste dalla norma primaria.

Tra questi rientra il Comune di Genova, nel quale ai laboratori per arti e mestieri, agli opifici e ai fabbricati industriali (classificati rispettivamente nelle categorie catastali C/3, D/1 e D/7), viene applicata un'aliquota del 2‰ per un periodo di tre anni dall'iscrizione della nuova attività alla Camera di Commercio. Le nuove attività devono comunque essere riconducibili ad una delle seguenti tipologie: terziario avanzato, industria e artigianato, assistenza alla mobilità veicolare, attività trasportistiche, impianti produttivi speciali.

Il Comune di Roma ha introdotto un'aliquota inferiore al 4‰ in due casi: per le unità immobiliari ad uso abitativo messe a disposizione dallo stesso Comune e destinate all'assistenza alloggiativa e per l'abitazione principale di soggetti in condizioni di particolare disagio economico – sociale.

Un ulteriore caso di introduzione di aliquote inferiori al minimo di legge è fornito dal Comune di Lecce, il quale ha stabilito un'aliquota del 3,5‰ per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale (ed immobili ad essa equiparati), nonché per i fabbricati realizzati per la vendita e non venduti, a condizione che non vengano in alcun modo utilizzati. Va, comunque, rilevato che, seppure in entrambi i casi la legge riconosce al Comune la facoltà di introdurre un'aliquota ridotta, non sono casi per i quali è espressamente menzionata la possibilità di scendere al di sotto del 4‰.

Il Comune di Pontelongo (PD) si caratterizza, invece, per il fatto di rappresentare l'unico esempio di ente locale, nell'ambito del campione di comuni preso in considerazione nell'indagine, che ha utilizzato l'ICI anche a fini ambientali.

Infatti, la Giunta Comunale[141] ha deliberato l'aliquota del 3‰ per i terreni agricoli sui quali sia impiantata una quantità di essenze arboree pari ad almeno il 5% della superficie (sono escluse dal computo i vigneti e le piante a vivaismo)[142].

Infine, il Comune di Venezia per favorire l'aumento della popolazione residente in città, ha introdotto l'aliquota del 2‰ per l'abitazione principale di coloro che abbiano trasferito la propria residenza da altro Comune nel Comune lagunare, nonché a favore di chi abbia acquistato un immobile, risultante essere l'abitazione principale, senza essersi giovato di contributi pubblici[143].

Per contro, i comuni ad alta densità abitativa possono deliberare un'aliquota maggiorata, fino al limite di 2 punti per mille rispetto al limite massimo del 7‰, limitatamente agli immobili non locati per i quali non risultino essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni (art. 2, comma 4, L. n. 431/98).

Di questa facoltà si sono avvalsi anche due piccoli comuni, quelli di Sorrento e di Montepulciano i quali, pur non presentando una tensione abitativa paragonabile a quella dei grandi centri urbani o comunque dei capoluoghi di Regione, hanno previsto per tale fattispecie un'aliquota rispettivamente del 9 e dell'8‰.

In base alla ricordata legge 431/98, quattordici comuni cosiddetti ad alta densità abitativa (tutti capoluoghi) hanno applicato l'aliquota maggiorata (compresa tra l'8,6 e il 9‰).

Singolari sono i casi di Ancona, Lecce e Sorrento che applicano l'aliquota del 9‰ agli immobili risultanti genericamente "non locati".

Si tratta di casi di incremento di aliquota particolari poiché, come detto in precedenza, la norma di legge consente di derogare al limite massimo del 7‰, solo nel caso di "immobili non locati per i quali non risultino essere stati stipulati contratti di locazione negli ultimi due anni"[144].

---

[141] Delibera di Giunta Comunale n. 6 del 13.02.2003 disponibile sul sito www.comune.pontelongo.pd.it/home.htm .

[142] Cfr. RUGGIERO P., *Quando l'ICI è ecologica*, in *Rivista Nuova Ecologia*, 2002.

[143] Cfr. Delibera di Giunta Comunale n. 210 del 24.03.2003.

[144] In effetti, se le aliquote inferiori al minimo potrebbero considerarsi legittime, ancorché non espressamente previste da norme statali in virtù di quanto consente l'art. 52 del D.Lgs. n. 446/97,

Nella Tabella 33 e nei relativi grafici sono riportate le cinque tipologie di aliquote rilevate nell'analisi dei regolamenti comunali.

Tabella 33: classi di aliquote applicate

TIPO DI ALIQUOTA	*LIVELLO*	*N° COMUNI*
ALIQUOTA ORDINARIA	4,0 – 4,5‰	1
	4,6 – 5,0‰	3
	5,1 - 5,5‰	2
	5,6 – 6,0‰	6
	6,1 – 6,5‰	4
	6,6 – 7,0‰	14
ALIQUOTA RIDOTTA	4,0 – 4,5‰	20
	4,6 – 5,0‰	6
	5,1 - 5,5‰	9
	5,6 – 6,0‰	8
	6,1 – 6,5‰	1
ALIQUOTA AGEVOLATA	0 - 0,5‰	3
	0,6 – 1,0‰	1
	1,1 – 1,5‰	1
	1,6 – 2,0‰	5
	2,1 – 2,5‰	0
	2,6 – 3,0‰	2
	3,1 – 3,5‰	1
ALIQUOTA SUPERIORE ALL'ORDINARIA	6,0 – 6,5‰	2
	6,6 - 7,0‰	9
ALIQUOTA MAGGIORATA	8,0 - 8,5‰	1
	8,6 - 9,0‰	13

Il livello di ciascuna di esse è stato ulteriormente suddiviso in intervalli di valore di 0,5 punti percentuali al fine di individuare la frequenza di applicazione di quel

le aliquote superiori al massimo fissato dalla legge, proprio in base all'art.52, dovrebbero poter essere applicate solo nei casi tassativamente previsti dalla normativa statale.

determinato livello di aliquota in ogni singolo Comune. A tale proposito, va sottolineato che, fatta eccezione per l'aliquota ordinaria, negli altri casi la sommatoria delle singole frequenze non coincide con la numerosità del campione (trenta) poiché ciascun comune può introdurre più di un'aliquota ridotta, agevolata, superiore all'ordinaria e maggiorata oppure può stabilire di non introdurne alcuna limitandosi, in questo caso, a stabilire un'aliquota unica.

Grafico 56: Aliquota ordinaria[145]

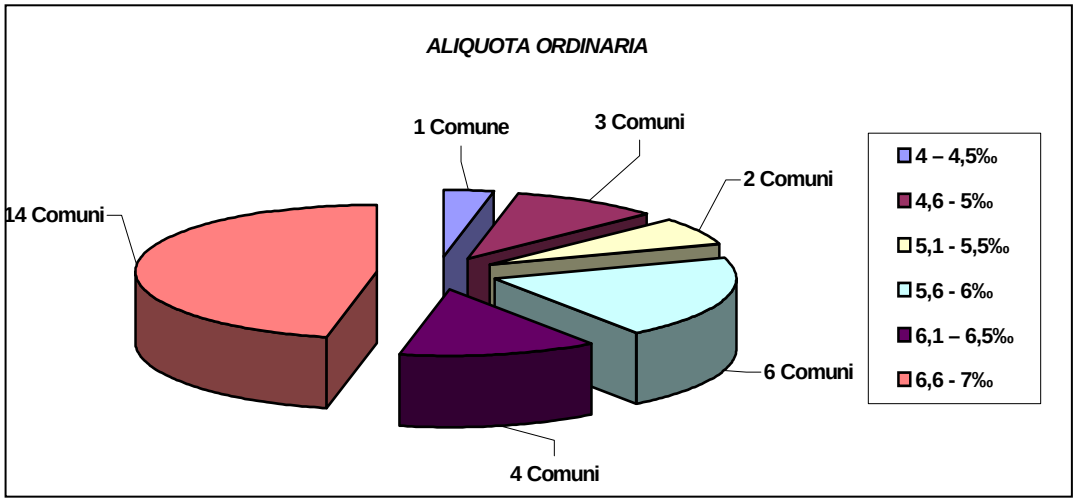
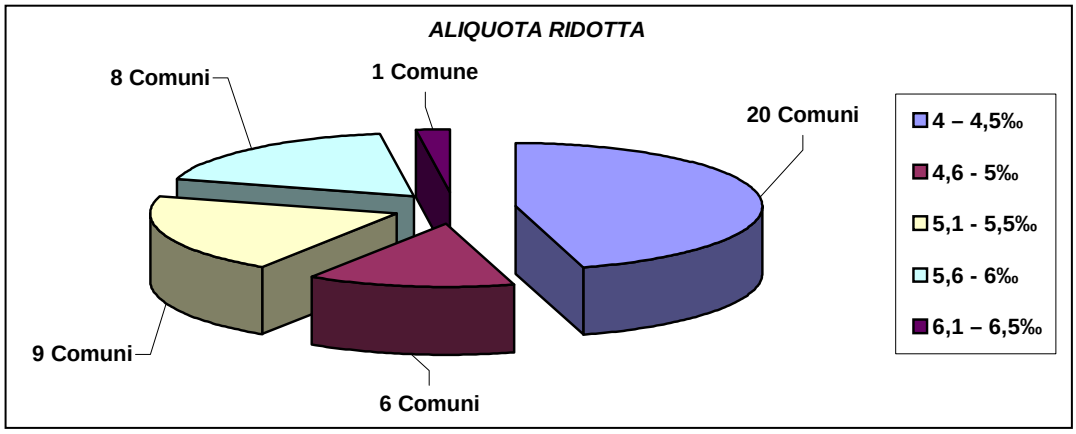


Grafico 57: Aliquota ridotta[146]



[145] Per aliquota ordinaria si intende l'aliquota fissata ad un livello compreso tra il 4 e il 7‰.

[146] Per aliquota ridotta si intende l'aliquota fissata ad un livello inferiore a quello dell'aliquota ordinaria ma non al di sotto del 4‰ .

Come si evince dalla tabella e dalla Grafico 56, l'aliquota ordinaria ricade più frequentemente nell'intervallo compreso tra il 6,6 e il 7‰; tale livello di aliquota è infatti applicato da quattordici comuni su trenta.

In 20 casi, poi, l'aliquota ridotta è compresa tra il 4 ed il 4,5‰ (Grafico 57) ed in 5 l'aliquota agevolata è compresa tra 1,6 e 2‰ (Grafico 58).

Grafico 58: Aliquota agevolata[147]

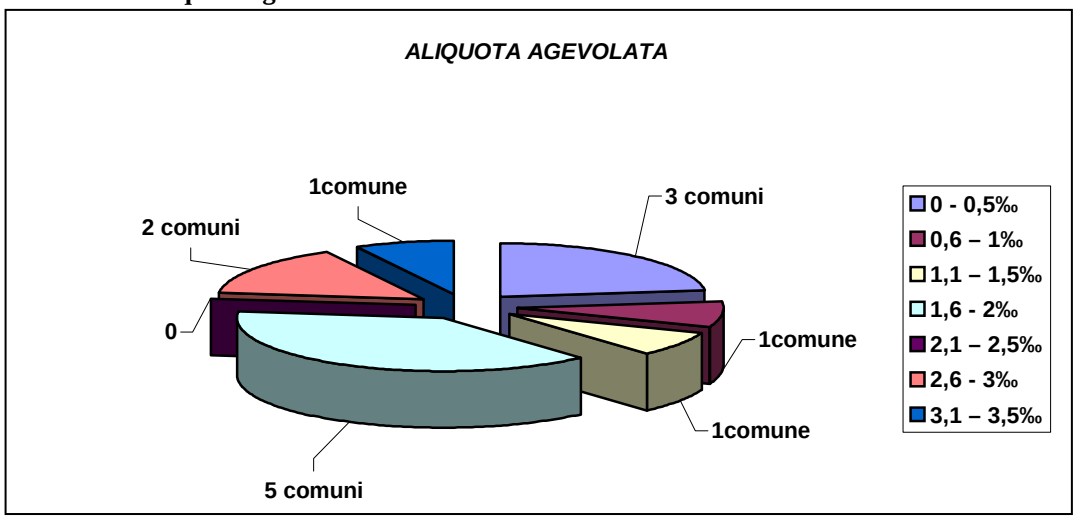
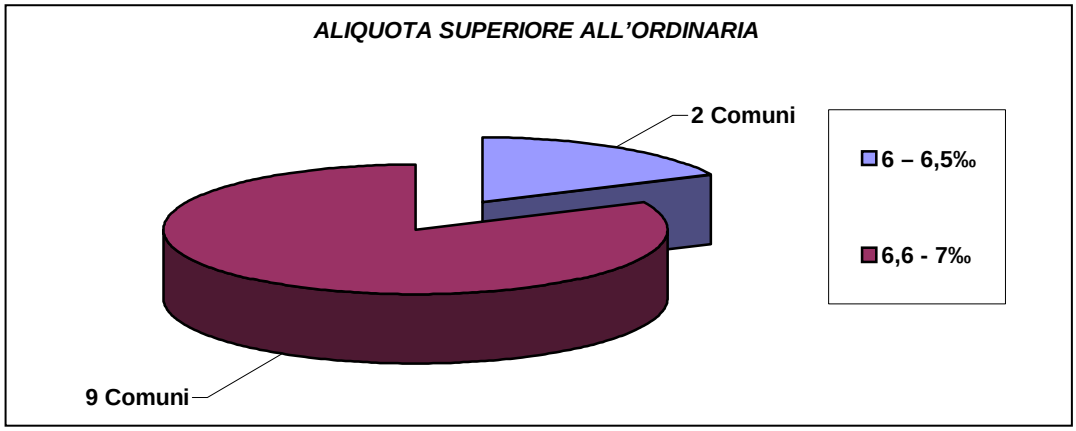


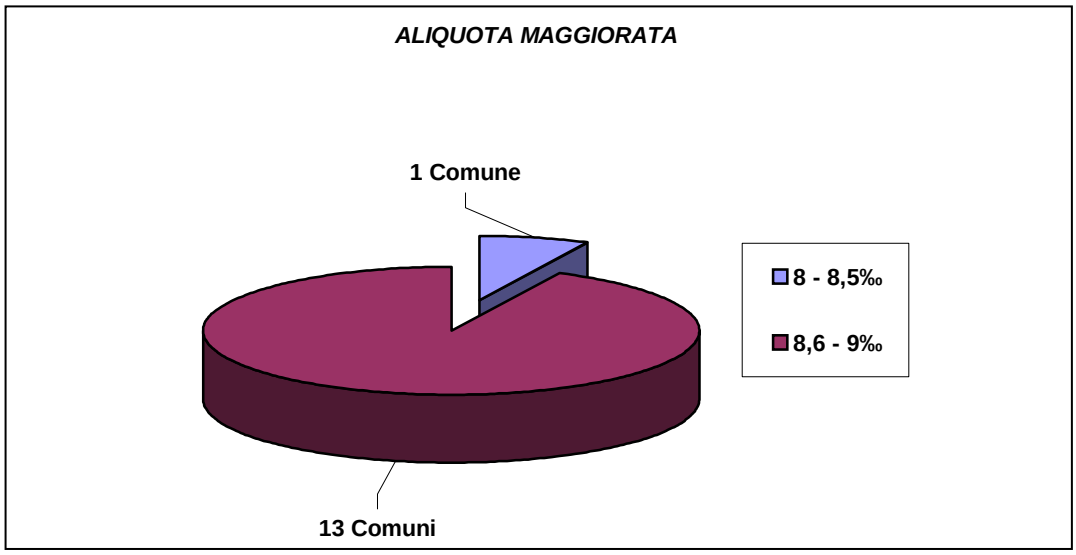
Grafico 59: Aliquota superiore all'ordinaria[148]



[147] Per aliquota agevolata si intende quell'aliquota fissata ad un livello inferiore al 4‰.

[148] Per aliquota superiore all'ordinaria si intende quell'aliquota fissata ad un livello superiore a quello dell'aliquota ordinaria ma non al di sopra del limite del 7‰.

Grafico 60: Aliquota maggiorata[149]



Come si evince dalla Grafico 60, 13 comuni su 30 hanno introdotto un'aliquota maggiorata compresa nell'intervallo 8,6 - 9‰, mentre solo un comune (Montepulciano) ne ha introdotto una inclusa tra l'8 e l'8,5‰ (più precisamente l'aliquota applicata è dell'8‰).

In conclusione, dalla comparazione dei trenta comuni analizzati risulta una tendenza alla diversificazione delle aliquote all'interno di ciascuno di essi, diversificazione che risulta più accentuata nei comuni di grandi dimensioni. In particolare, si evidenzia il caso di Genova che presenta un'articolazione maggiore arrivando a contare ben otto aliquote.

Di contro, soltanto in due piccoli centri, i comuni di Brunico (BZ) e Ceresara (MN), non è stata rilevata alcuna dinamica, essendo stata deliberata in entrambi i casi un'aliquota unica per tutte le fattispecie imponibili (rispettivamente del 5,1‰ e del 5‰).

A prescindere da quest'ultima eccezione, quindi, si può concludere che per quel che concerne la scelta delle aliquote, tutti i comuni si sono avvalsi della potestà

[149] Per aliquota maggiorata si intende l'aliquota fissata ad un livello superiore al 7‰.

loro conferita dalla legge statale di poter diversificare i livelli delle stesse generalmente all'interno del *range* stabilito dal D.Lgs. n. 504/92 o, comunque, di quello stabilito nei casi particolari dalla normativa statale, conformando il livello di imposizione alle diverse realtà economico-sociali riscontrabili in ogni singolo ente locale.

2.2.4 - La semplificazione e la trasparenza nei rapporti con il contribuente

In un contesto in cui si cerca sempre di più di migliorare i rapporti tra cittadini e amministrazione pubblica è soprattutto in materia tributaria, e in modo particolare sull'ICI, che si avverte in misura maggiore l'esigenza di rendere più trasparente e semplice tale rapporto. A tale proposito, gli istituti presi in considerazione nella presente indagine per valutare il livello di semplificazione e trasparenza raggiunto dai comuni analizzati sono stati, tra gli altri:

- le modalità di versamento;
- le agevolazioni negli adempimenti relativi all'imposta;
- il differimento dei termini, la rateizzazione e dilazione del pagamento;
- la compensazione;
- l'accertamento con adesione;
- la dichiarazione/comunicazione.

Alle modalità di pagamento "canoniche", consistenti nel versamento diretto al concessionario della riscossione, nel versamento presso la tesoreria comunale (qualora l'ente riscuota direttamente l'imposta), nel versamento su apposito conto corrente postale (intestato al concessionario o al comune) e nel versamento alle aziende di credito convenzionate con il concessionario della riscossione, i Comuni più virtuosi hanno affiancato anche tecniche di pagamento più "avanzate", quali ad esempio il pagamento *on line*, il pagamento telefonico e quello mediante sportello automatico.

Il pagamento tramite *internet* è uno dei servizi che ha raggiunto già una discreta diffusione, essendo stato introdotto dai più importanti capoluoghi di regione per consentire, soprattutto nei centri di maggiori dimensioni, uno snellimento della

procedura attraverso la definizione e il versamento dell'imposta in modo innovativo e completo.

Dall'analisi effettuata risulta che il 45% circa dei Comuni capoluogo di Regione consente il versamento *on line* dell'ICI e che, dei dieci piccoli centri presi in considerazione, solo il Comune di Montepulciano ha adottato anche tale forma di pagamento. Il Comune di Bologna, invece, ha introdotto una modalità di pagamento ancora più innovativa: lo sportello automatico. Tale servizio, denominato "Servizio DIMMI", è stato realizzato dal Comune in collaborazione con gli istituti bancari Carisbo e Rolo Banca e funziona attraverso sportelli *self-service* (tipo *bancomat*) presenti in quaranta sedi dislocate su tutto il territorio comunale. Tali sportelli, con l'inserimento di una carta (carta *bancomat*, carta fiscale o *cup card*[150]), possono essere utilizzati dai cittadini non solo per il pagamento dei tributi (ICI, TARSU) e delle contravvenzioni, ma anche per il rilascio di certificati.

Lo stesso sistema è stato previsto anche nel Comune di Trieste nel quale, tuttavia, sarà attivato entro la fine del 2003.

Infine, un accenno merita anche il criterio del pagamento telefonico seppure ancora del tutto sotto utilizzato e applicato limitatamente ai soli comuni di Roma e Milano.

Va comunque rilevato che, nonostante l'introduzione di strumenti di pagamento più comodi, le modalità cui maggiormente si ricorre per assolvere all'obbligazione tributaria rimangono il bollettino di conto corrente e la domiciliazione su conto corrente bancario.

Riguardo ai comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 mila abitanti, giace al Senato un disegno di legge (n. 1942, recante "*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti*", c.d. Realacci - Bocchino), già approvato dalla Camera dei Deputati che, al fine di

[150] La *cup card* è lo strumento individuato dall'Amministrazione Comunale per attivare il Servizio "DIMMI!". Si tratta però di una tessera sanitaria per la cui emissione l'utente dovrà rivolgersi alla Azienda U.S.L. di competenza. Vedi al riguardo: http://a9.comune.bologna.it/portaleici/servlet/servizi.servletServiziOttim?codServ=0.1&browser=M .

favorire il pagamento di tasse, imposte e corrispettivi dei servizi di erogazione dell'acqua, del gas, ecc., prevede che possa essere utilizzata (previa convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze), la rete telematica gestita dai concessionari dei monopoli per la raccolta dei giochi. Ma vi è di più. L'amministrazione comunale potrà stipulare apposite convenzioni con le organizzazioni di categoria e con le Poste italiane, affinché il pagamento dei conti correnti relativi all'ICI (e alle altre imposte e tasse comunali) possano essere effettuati presso gli esercizi commerciali presenti nel territorio comunale[151].

Altro modo per semplificare e per rendere più trasparente il rapporto tra fisco locale e cittadino è dato dalla possibilità per quest'ultimo di accedere facilmente alle informazioni e di potere calcolare agevolmente il dovuto attraverso il supporto di centri di assistenza specializzati o strumenti informatici interattivi.

In tema di regolarizzazione, rateizzazione e dilazione dei pagamenti, l'art. 59 D.Lgs. n. 446/97 consente di considerare regolarmente eseguiti i versamenti effettuati da un contitolare anche per conto degli altri. Di tale facoltà si è avvalso l'85% dei comuni capoluoghi di regione e l'80% dei piccoli comuni.

Per ciò che concerne i termini di pagamento, l'art. 10 della legge n. 504/1992, così come modificato dall'art. 18, comma 2, n. 388/2000[152], stabilisce che i soggetti passivi devono effettuare il versamento dell'imposta complessivamente dovuta per l'anno in corso in due rate delle quali la prima, entro il 30 giugno, pari al 50% dell'imposta, mentre la seconda rata deve essere versata dal primo al venti dicembre, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno. Tuttavia il contribuente ha la facoltà di provvedere al pagamento dell'imposta anche in un'unica soluzione da corrispondere entro il 30 giugno. Rispetto ai suddetti termini, un'eccezione che merita di essere sottolineata è quella del Comune di Trento il quale, nell'ambito della propria potestà normativa, ha stabilito che il versamento del dovuto ai fini ICI deve essere obbligatoriamente versato in un'unica soluzione dal 1 al 20

[151] MACHEDA G., *Piccole città, ICI e bollette si pagheranno anche al bar*,in *Italia Oggi* del 25 gennaio 2003.

[152] Legge 23 dicembre 2000, n. 388 contenente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), *G.U.* n. 302 del 29 dicembre 2000 – Supplemento Ordinario n. 219.

dicembre. Resta comunque la facoltà del contribuente di assolvere totalmente l'imposta con la prima rata di giugno o di ripartire la somma nelle due rate di giugno e di dicembre. Ciò significa che, differentemente da quanto stabilito dalla legge ordinaria e da quanto accade in tutti gli altri comuni analizzati, i contribuenti di Trento possono non versare il 50% dell'imposta comunale sugli immobili entro il 30 giugno, senza per questo incorrere in qualche sanzione. E' opportuno tuttavia sottolineare che la scelta operata dal Comune di Trento non solo supera le disposizioni del D.Lgs. n.504/1992 (art. 10) in base al quale il versamento, almeno per il 50%, deve avvenire necessariamente a giugno, ma anche quelle del D.Lgs. n. 446/97 (art. 59, comma 1, lett. o) che specifica la facoltà dei comuni di stabilire differimenti di termini, ma solo per situazioni particolari.

Ancora, circa la sospensione o il differimento dei termini ordinari di versamento dell'imposta, risulta che molti comuni attraverso una delibera di Giunta (e prevedendo una norma regolamentare che lo consenta) hanno introdotto tali tipi di agevolazione per tutti i soggetti passivi o per determinate categorie dei medesimi che siano vittime di gravi calamità naturali, oppure per soggetti che versano in situazioni di particolare disagio sociale ed economico (tale casistica si riscontra in nove capoluoghi di regione e in quattro comuni di piccole dimensioni).

Più frequenti sono i casi di rateizzazione e dilazione dei pagamenti, che il funzionario responsabile del tributo può stabilire al fine di favorire i cittadini economicamente e socialmente svantaggiati nell'adempimento dell'obbligo fiscale. I regolamenti stabiliscono comunque dei limiti temporali o limiti al numero massimo di rate (che variano anche in ragione dell'entità del debito) nelle quali è possibile ripartire l'importo dovuto ai fini ICI. Forme di rateizzazione e dilazione sono previste soprattutto nei capoluoghi di regione (in 13 comuni su 20); in particolare, il comune di L'Aquila prevede la possibilità di rateizzare l'acconto dovuto ai fini ICI in quattro rate mensili di uguale importo da versare nei mesi compresi da giugno a settembre.

Casi di rateizzazione riguardano anche soggetti che sono sottoposti ad accertamento e liquidazione, in relazione alle somme che devono essere corrisposte e con differenze riguardanti sia l'arco temporale in cui deve essere

pagato l'intero importo sia il numero di rate in cui viene ripartito il medesimo (si va, ad esempio, dalle quattro rate trimestrali di Aosta alle 60 rate, da distribuire in un arco temporale massimo di sessanta mesi, previste nel Comune di Campobasso).

Anche i piccoli comuni (quattro su dieci) prevedono rateizzazioni soprattutto nel caso accertamento e liquidazione.

Altro strumento che consente di semplificare il rapporto con il contribuente è quello della compensazione[153]: i comuni di Milano e di Trieste hanno previsto che, nel caso di rimborso, il cittadino che lo richieda possa usufruire non solo della compensazione verticale prevista dall'art. 13, comma 2, D.Lgs. n. 504/92[154], ma anche della compensazione orizzontale (che consente al cittadino di estinguere l'obbligazione tributaria relativa all'ICI compensandola con un credito relativo ad un tributo diverso che il cittadino stesso vanta nei confronti del medesimo).

A Torino e a Venezia, oltre che a Bari, Reggio Emilia, Siracusa e Viareggio, è prevista la sperimentazione della compensazione dell'ICI con il modello F24[155]. Questa forma di compensazione potrà essere utilizzata solo da quei contribuenti che devono pagare l'imposta ai comuni che sottoscriveranno un'apposita convenzione con l'Agenzia delle Entrate compensando debiti e crediti[156]. Sarebbe

---

[153] Sussiste compensazione quando il cittadino è insieme titolare di un credito tributario nei confronti dell'ente impositore e soggetto passivo di un'obbligazione tributaria. In tal caso il contribuente può chiedere l'estinzione del proprio debito per la quota corrispondente secondo le seguenti disposizioni:

a) la compensazione è definita "verticale" quando riguarda diverse annualità o periodi del medesimo tributo;
b) la compensazione è definita "orizzontale" quando riguarda tributi diversi.

[154] L'art. 13, comma 2 D.Lgs. n. 504/92 stabilisce che le somme liquidate dal comune a titolo di rimborso possono, su richiesta del contribuente da comunicare al comune medesimo entro 60 giorni dalla notificazione del provvedimento di rimborso, essere compensate con gli importi dovuti a titolo di imposta comunale sugli immobili. L'istituto della compensazione trova espresso riconoscimento nello Statuto del contribuente il quale, all'art. 8 stabilisce che l'obbligazione tributaria può essere estinta anche per compensazione.

[155] Cfr. ROSATI C., *ICI compensabile nel'F24. Da giugno via alla sperimentazione in sei comuni*, in *Italia Oggi*, giovedì 30 maggio 2002.

[156] Con la risoluzione n. 201 del 19.06.02, avente ad oggetto il modello di pagamento F 24 e l'istituzione dei codici tributo dell'Agenzia delle Entrate per il versamento delle somme dovute a titolo di imposta comunale sugli immobili (ICI), l'Agenzia delle Entrate, al fine di adeguare la disponibilità dei codici tributo, ha istituito i seguenti codici tributo:
3901 – denominato: Imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale;

opportuno che questa ulteriore semplificazione fosse introdotta da tutti i comuni, dando così una più concreta applicazione all'art. 8 dello Statuto del Contribuente il quale prevede espressamente che l'obbligazione tributaria possa essere estinta per compensazione[157].

Il D.Lgs. n. 446/97 consente al comune di introdurre norme regolamentari dirette a semplificare e razionalizzare il procedimento di accertamento, anche al fine di ridurre gli adempimenti dei contribuenti e di potenziare le attività di controllo sostanziale. A tale scopo i comuni possono eliminare le operazioni di controllo formale sulla base dei dati e degli elementi dichiarati, con conseguente soppressione dell'obbligo di presentazione della dichiarazione di possesso degli immobili oggetto d'imposta. Tuttavia, in tal caso, il comune deve introdurre l'obbligo della comunicazione relativa all'acquisto, cessazione o modificazione della soggettività passiva del contribuente, comunicazione che deve essere presentata entro un termine stabilito dal comune stesso.

Dall'analisi effettuata, risulta che dei trenta comuni che costituiscono il campione considerato, dodici hanno sostituito l'obbligo di dichiarazione con quello di comunicazione, stabilendo come termini per la sua presentazione tempistiche diverse (che vanno dai trenta giorni di Genova ai centoventi di Ancona[158]); altri quattro comuni (Roma, Trento, Trieste e Pontelongo) hanno introdotto l'obbligo di comunicazione senza contestualmente sopprimere quello di presentazione della dichiarazione (in questo caso però la dichiarazione è valida qualora venga presentata su appositi moduli predisposti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze); i restanti nove comuni hanno preferito mantenere l'obbligo di dichiarazione.

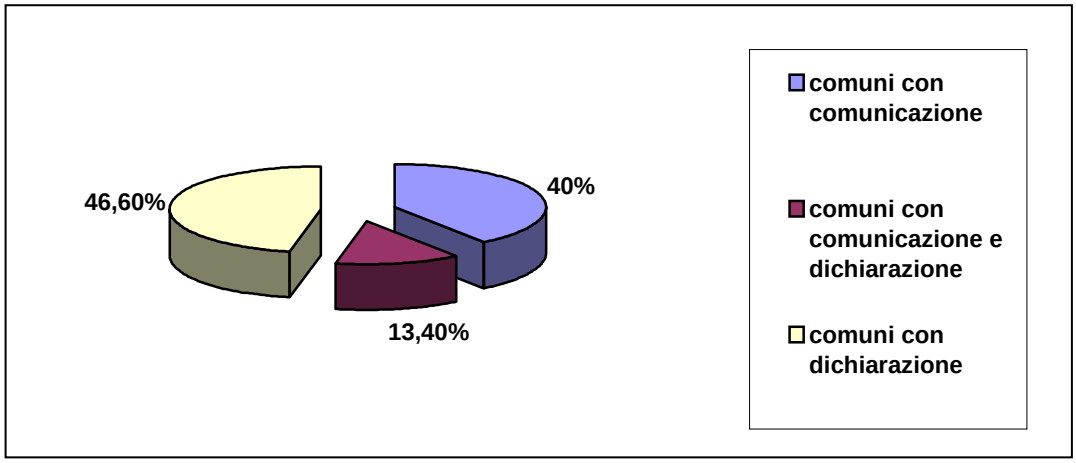
3902 – denominato Imposta comunale sugli immobili per i terreni agricoli;
3903 – denominato Imposta comunale sugli immobili per le aree fabbricabili;
3904 – denominato Imposta comunale sugli immobili per gli altri fabbricati;
3905 – denominato Imposta comunale sugli immobili credito ICI.

[157] Cfr. LOVECCHIO C.,*Tutela ampia ai contribuenti,* in *Il sole 24 ore,* 17 dicembre 2001.

[158] Si consideri, inoltre, che alcuni comuni hanno stabilito come termine ultimo di presentazione della comunicazione il 31 luglio mentre altri fanno coincidere tale termine con quello per la presentazione della dichiarazione dei redditi.

Quanto appena detto è reso immediatamente visibile nella Grafico 61 nella quale i valori assoluti sopra citati sono riportati in termini percentuali.

Grafico 61: Comunicazione e dichiarazione



Per ciò che concerne l'accertamento, l'art. 50 della legge n. 449/1997[159] ha stabilito che, nell'esercizio della potestà regolamentare prevista per la disciplina delle entrate proprie, il comune può prevedere specifiche disposizioni volte a semplificare e razionalizzare il procedimento di accertamento e può introdurre l'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente, sempre nel rispetto dei criteri stabiliti dal D.Lgs. n. 218/1997 che ha introdotto tale strumento in materia di IRPEF, IVA, imposta di registro, ipotecaria, catastale, ecc.

Dall'indagine effettuata risulta che i comuni hanno fatto ampio uso della potestà regolamentare: infatti, su trenta comuni ben ventidue prevedono l'applicazione di tale istituto per l'ICI.

Per ciò che concerne i capoluoghi di regione, dieci hanno provveduto a disciplinare l'accertamento con adesione con apposito regolamento, sei lo hanno disciplinato nel regolamento ICI o nel regolamento generale delle entrate, mentre solo quattro non hanno introdotto l'istituto in questione.

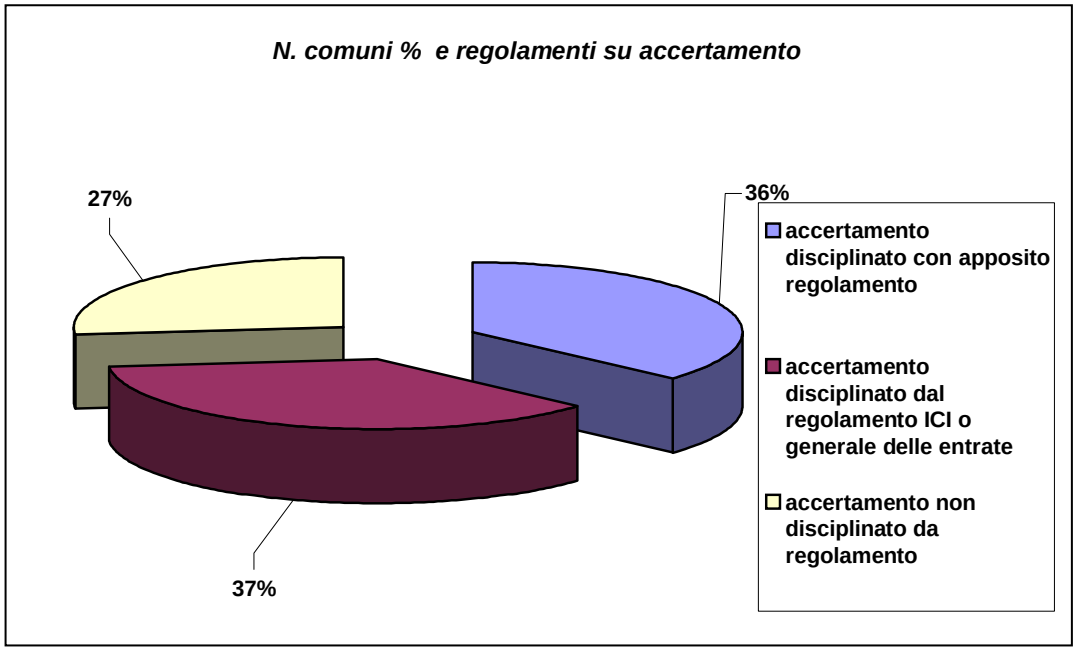
[159] Legge 27 dicembre 1997, n. 449 recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", in *G.U.* n. 302 del 30 dicembre 1997 – Supplemento Ordinario n. 255.

Inoltre, dei sei comuni che pur avendo introdotto l'accertamento con adesione non hanno provveduto a disciplinarlo in un apposito testo normativo, tre si sono limitati a stabilire, con una norma abbastanza stringata, la sua applicazione secondo i criteri previsti dalla normativa nazionale per i tributi erariali.

Per quanto concerne i dieci comuni minori, invece, tale strumento deflativo del contenzioso è stato introdotto da sei di essi, dei quali solo uno (Ceresara) ha provveduto a disciplinarlo con un apposito regolamento.

I dati assoluti sopra riportati sono rappresentati in termini percentuali nella Grafico 62.

Grafico 62: Accertamento con adesione



2.2.5 - Aspetti gestionali e organizzativi dell'imposta comunale sugli immobili

I Comuni e gli enti locali in genere, da almeno cinque anni sono al centro di un profondo processo riformatore in materia di gestione delle entrate proprie che ha investito profondamente le loro strutture[160]. Ci si riferisce, in modo particolare, alle riforme amministrative che potrebbero incidere in misura rilevante sulla

[160] ROSSINI P., *La fiscalità locale al tempo del federalismo: problemi di organizzazione e gestione*, in *Diritto & Diritti – rivista giuridica on line*, maggio 2003.

fiscalità locale e cioè la riforma del catasto terreni e di quello edilizio urbano le cui funzioni, storicamente svolte dall'Amministrazione dello Stato (ora dall'Agenzia del territorio) dovrebbero essere trasferite ai comuni entro marzo del 2004 (art. 66, D.Lgs. n. 112/1998)[161]. Inoltre, importanti sono state le innovazioni in materia di riscossione introdotte con "la delega al governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione" che, fra l'altro, conferma, per le autonomie locali la cessazione dell'obbligo, introdotto dal D.P.R. n. 43/1988, di avvalersi dei concessionari dello Stato per il servizio della riscossione. Alla delega[162] hanno fatto seguito tre decreti legislativi che hanno modificato il sistema di riscossione nazionale comportando conseguenze, sotto il profilo organizzativo e funzionale, anche per i Comuni[163]. In particolare, il D.Lgs. n.112/99 ha stabilito che per i comuni restano ferme le modalità di gestione relative alla riscossione (di cui si parlerà più sotto) così come determinate dal D.Lgs. n. 446/97, introducendo come unico limite la durata della concessione (effettuata mediante gara), che non può essere superiore a dieci anni. Tale decreto stabilisce, inoltre, che la riscossione coattiva venga effettuata dai concessionari del servizio nazionale della riscossione, qualora i comuni non intendano avvalersi di forme di gestione alternative[164].

Un punto fondamentale nel processo di riforma relativo agli aspetti gestionali e organizzativi dei tributi è stato introdotto dall'art. 52 del citato D.Lgs. n. 446/97 in

---

[161] Decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, *G.U.* n. 92 del 21 aprile 1998 - Supplemento Ordinario n. 77. Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1998. Il condizionale è d'obbligo in quanto ad oggi non è stato ancora emanato, né è in via di emanazione, a quanto risulta, il Dpcm per il trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento da parte dei Comuni delle attività catastali. Al riguardo si rinvia all'ultimo capitolo.

[162] Legge 28 settembre 1998 contenente la "Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione", *G.U.* n 228 del 30 settembre 1998.

[163] Decreto Legislativo del 22.2.1999 n. 37, G.U. n. 46 del 25 febbraio 1999; Decreto Legislativo del 26.02.1999 n. 46, *G.U.* n. 53 del 5 marzo 1999 – Supplemento Ordinario n. 45; Decreto Legislativo del 13.04.1999 n. 112, *G.U.* n. 97 del 27 aprile 1999; questi ultimi due successivamente integrati e modificati con Decreto Legislativo del 17.08.1999 n. 326, *G.U.* n. 221 del 20 settembre 1999, e con Decreto Legislativo del 27.04.2001 n. 193, *G. U.* n. 120 del 25 maggio 2001.

[164] Tuttavia l'art. 57 del Decreto Legislativo n. 112/1999 stabilisce che fatte salve le ipotesi di recesso, decadenza e revoca, fino al 2004 il servizio di riscossione resta affidato ai soggetti che lo gestiscono a titolo di concessionari o di commissari governativi.

base al quale il Comune, nell'ambito della sua potestà regolamentare generale, può decidere:

- di esercitare direttamente le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dell'ICI;
- di effettuarle nelle forme associate previste dal Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000)[165];
- di affidarle mediante convenzione ad azienda speciale;
- di affidarle mediante convenzione a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, il cui socio privato sia scelto tra i soggetti iscritti all'albo istituito presso il Ministero delle Finanze (art. 53 D.Lgs. n. 446/97);
- di affidare in concessione le attività citate mediante procedura di gara ai soggetti iscritti all'albo o ai concessionari di cui al D.P.R. n. 43/1988.

Il riordino dei tributi locali ha un contenuto profondamente innovativo sul piano organizzativo e funzionale delle strutture amministrative, prevedendo un'ampia gamma di forme gestionali[166]. In un contesto in cui è forte la spinta verso forme di federalismo amministrativo e fiscale, il legislatore ha previsto, accanto alla gestione diretta dei servizi delle entrate, un'ampia facoltà di esternalizzazione del servizio a soggetti pubblici o soggetti privati previa concessione o appalto di servizio. Si afferma in tal modo la centralità dell'ente locale che, nel ventaglio delle forme stabilite dalla legge nazionale, individua e adotta la soluzione organizzativa migliore, previa valutazione degli aspetti tecnici del servizio e di quelli economici. Nell'ambito della propria autonomia, il comune può anche decidere di affidare a soggetti terzi lo svolgimento delle sole *attività connesse* alla liquidazione, accertamento e riscossione dell'ICI (per esempio gestione di archivi informatici). Si tratta di attività propedeutiche, di supporto o meramente esecutive

[165] Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, *Gazzetta Ufficiale*. n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162.

[166] ROSSINI P., *Forme di gestione e modelli organizzativi per l'esercizio delle funzioni e dei servizi delle entrate tributarie e patrimoniali dei comuni nel contesto delle recenti riforme amministrative e costituzionali*, in *Diritto & Diritti – rivista giuridica on line*, aprile 2002.

svolte sotto la direzione, il controllo e la diretta responsabilità del funzionario comunale preposto al servizio. In tal caso, il rapporto tra ente locale e soggetto privato si configura come *appalto di servizio* e non come *concessione* perché è il comune che continua ad esercitare la sua funzione pubblica sia pure attraverso il supporto di strutture esterne.

Dall'analisi effettuata sui trenta comuni risulta che la forma di gestione prevalente riguardo alle attività di liquidazione e accertamento è quella *diretta*. Su venti capoluoghi di Regione, infatti, diciannove affidano ancora l'esecuzione di tali fasi ad un proprio ufficio, appositamente costituito, mentre solo la città di Trieste ha esternalizzato tali attività affidandole a società miste. In particolare, il Comune di Trieste ha costituito un'apposita società (ESATTO S.p.A.) in parte di proprietà del Comune in parte privata, con scelta del socio avvenuta mediante procedura di gara ristretta (licitazione privata), alla quale è stata affidata tutta la gestione delle entrate comunali. L'obiettivo è stato quello di offrire ai cittadini un unico interlocutore per la riscossione delle entrate, garantendo così una maggiore efficienza ed efficacia del servizio, eliminando duplicazioni e disfunzioni che rappresentano un costo notevole per l'amministrazione. Il capoluogo friulano rappresenta uno dei primi casi caratterizzati sia da una gestione integrata in senso verticale del tributo ICI, in quanto le fasi dell'accertamento e della riscossione sono affidate ad un unico soggetto (ESATTO S.p.A.)[167], sia da una gestione integrata in senso orizzontale del servizio tributi, in quanto alla società ESATTO S.p.A viene affidato l'espletamento di tutte le fasi relative a tutte le entrate comunali (TARSU, COSAP ecc.).

E' necessario sottolineare tuttavia che il dato relativo alla netta prevalenza della gestione diretta, va letto tenendo conto del fatto che alcune grandi città hanno avviato e in alcuni casi già concluso la procedura per l'affidamento del servizio a

[167] La società ESATTO spa si occupa
1) della gestione finanziaria dei flussi monetari (cartolarizzazione dei crediti da riscuotere – multe non pagate -, liquidazione di patrimoni immobiliari mediante cartolarizzazione gestione partecipazioni in servizi ad elevato valore economico ecc.);
2) della elaborazione e gestione del sistema informatico unico;
3) organizzazione degli uffici di assistenza al pubblico, dichiarazioni telefoniche e via *internet*.

soggetti terzi. È il caso del Comune di Firenze che, dal 2004, affiderà la gestione di tutte le entrate ad una società mista nella quale oltre al comune, partecipano anche soggetti privati (Montepaschi, Engineering Informatica e Infotirrena), scelti mediante procedura di gara. A Genova è in corso la procedura di gara per la scelta del socio che andrà a far parte della compagine societaria costituita per gestire le entrate del comune, mentre a Napoli il Comune ha già costituito insieme a Italia Lavoro una società (Seterna) destinata a gestire tutte le entrate comunali e a favorire così l'inserimento di lavoratori socialmente utili. Tale società non è però ancora operativa in quanto il comune non ha provveduto ad espletare la gara per la scelta del socio privato che acquisirà una quota della società medesima. A Torino, proprio in vista dell'affidamento della gestione delle entrate ad una società mista, una società terza è stata incaricata di svolgere uno studio volto ad individuare la migliore forma di gestione dei tributi comunali.

Dall'analisi effettuata emerge, dunque, che nei capoluoghi di regione vi è la tendenza ad utilizzare, in misura sempre più crescente, soggetti terzi (costituti per lo più da società miste delle quali fanno parte gli stessi comuni) ai quali affidare la responsabilità delle entrate comunali.

Come detto precedentemente, i comuni possono non optare per l'esternalizzazione delle attività di liquidazione e di accertamento dell'imposta comunale sugli immobili, ma limitarsi ad affidare a terzi l'espletamento delle attività di supporto, propedeutiche o meramente esecutive che vengono svolte sotto la direzione, la vigilanza ed il controllo dell'ente locale. Tale esperienza si è già realizzata e conclusa a Perugia ed è tuttora in corso a Bologna - dove il Comune ha affidato ad un raggruppamento temporaneo di imprese (costituito dalla Engineering Ingegneria Informatica e Montepaschi spa), scelto mediante la procedura dell'appalto concorso, la manutenzione della banca dati dell'ICI (portale ICI) e l'attività di recupero del tributo relativo agli anni di imposta 1996-2002. Hanno seguito questa via anche i comuni di Potenza e Cagliari che, anziché svolgere direttamente – tramite l'ufficio tributi - l'attività di controllo e di recupero dell'ICI relativa agli anni pregressi, hanno preferito affidare tale attività a società esterne, rispettivamente alla CE.R.IN. s.r.l. e alla GESTOR S.p.A.

Anche il comune di Milano sta espletando la procedura di gara per l'affidamento a terzi dell'attività di recupero dell'evasione in materia di ICI, mentre il Comune di Roma, sin dal 1999, ha affidato ad una società terza (Gemma S.p.A.) l'attività di supporto all'accertamento e liquidazione in materia di ICI, TARSU (tassa sui rifiuti solidi urbani), TOSAP (tassa sull'occupazione di suolo pubblico) e ICP (imposta comunale sulla pubblicità). Tale società, costituita dal Comune di Roma, il quale detiene il 20% del capitale, e da Italia Lavoro S.p.A., al fine di stabilizzare lavoratori socialmente utili, vede anche la partecipazione del soggetto privato Servizi Territoriali S.p.A. scelto attraverso la procedura di gara ristretta.

Per ciò che concerne la fase della riscossione (volontaria e coattiva) solo l'Aquila e Aosta[168], sfruttando la facoltà di scelta fra le differenti modalità di gestione elencate dall'art. 52 del D.Lgs. n. 446/97, hanno optato per la gestione diretta dell'attività di riscossione, mentre a Roma all'attività di riscossione del concessionario si affianca anche quella del Comune. Infine, solo il Comune di Trieste ha provveduto ad affidare l'attività predetta ad un soggetto terzo, che non sia anche concessionario di tributi erariali, ma che sia iscritto all'albo dei soggetti autorizzati dal Ministero delle Finanze a svolgere le fasi che caratterizzano la gestione delle entrate (art. 53 D.Lgs. n. 446/97).

Dei piccoli comuni facenti parte del campione, nessuno ha proceduto ad abbandonare la gestione diretta delle fasi di accertamento e liquidazione del tributo a favore di forme associate o di soggetti terzi pubblici o privati[169]. Invece, per ciò che concerne la riscossione (volontaria e coattiva), quattro comuni su dieci hanno optato per la riscossione diretta dell'ICI e due (Oliveto Citra e Pontelongo) affidano tale attività sia alla tesoreria comunale sia al concessionario.

---

[168] Nel Comune di Aosta, tuttavia, la fase esecutiva della riscossione coattiva è affidata alla Uniriscossioni S.p.A., mentre il versamento del dovuto viene sempre effettuato al Comune attraverso apposito bollettino di conto corrente postale (denominato ICI-violazioni) distinto da quello utilizzato per la riscossione ordinaria (dati reperiti telefonicamente).

[169] È bene precisare che non è stato possibile reperire informazioni sulla forma di gestione delle fasi di accertamento e liquidazione relativa ai comuni di Sorrento, Brunico, Porto Recanati e Suzzara.

Questa differenziazione tra piccoli e grandi Comuni non va interpretata (o almeno non in generale) come una differenza tra arretratezza e modernità. Piuttosto, sussistono ovvi problemi economici che ostacolano il crearsi di una offerta compatibile con le risorse economiche di un comune di piccole o piccolissime dimensioni. Semmai quel che dovrebbe meravigliare è che non si siano sviluppate forme di gestione intercomunale delle entrate tributarie.

2.3 Il caso di **best practice** *del Comune di Trieste e aspetti innovativi nella gestione dell'ICI introdotti dagli altri comuni*

Dall'analisi dei venti capoluoghi di regione è emerso che il modello di riferimento per le amministrazioni comunali potrebbe essere rappresentato dal Comune di Trieste.

I punti di forza di tale modello si possono così sintetizzare:

1) introduzione della disciplina riguardante le entrate tributarie in un testo unico contenente norme chiare e non meramente ripetitive rispetto a quanto già stabilito dalla legge;
2) modificazione del sistema di riscossione dei tributi comunali e quindi anche dell'ICI;
3) instaurazione di un corretto rapporto di collaborazione con il contribuente ed eliminazione degli adempimenti formali.

Il comune di Trieste è l'unico ad avere racchiuso in un unico testo tutta la disciplina relativa all'ICI, alla TARSU e agli istituti che si applicano alle entrate comunali di natura tributaria, rendendo più pratici e più rapidi il reperimento e la consultazione delle disposizioni riguardanti tali entrate. Questa scelta è in controtendenza rispetto a quella adottata dalle altre grandi città che hanno invece preferito dotarsi di numerosi regolamenti, ciascuno disciplinante ogni singolo istituto applicabile all'ICI. Emblematico per numerosità di regolamenti è il caso di Napoli che non ha introdotto un regolamento generale delle entrate ma ha adottato, oltre al regolamento per la disciplina dell'imposta comunale sugli immobili, altri quattro regolamenti disciplinanti rispettivamente la determinazione dei criteri per

l'applicazione delle sanzioni tributarie e della loro entità, la definizione dell'accertamento con adesione del contribuente e suo ravvedimento, l'autotutela e infine i criteri da seguire per la dilazione dei pagamenti.

Ma la differenza tra il modello di Trieste e gli altri comuni si evidenzia soprattutto per la semplificazione di linguaggio, la completezza di rinvii alla normativa nazionale e la facile individuazione delle norme. Inoltre, evitando di riportare pedissequamente ciò che è stato stabilito dalla normativa nazionale, il Comune di Trieste ha sfruttato gli spazi che la fonte primaria lascia alla potestà normativa secondaria degli enti locali ed ha introdotto elementi di differenziazione nella disciplina dell'ICI che, tenendo conto delle peculiarità locali, consentono di migliorare il rapporto con i cittadini e di improntare l'organizzazione e il funzionamento della macchina amministrava ad una maggiore celerità, efficienza ed efficacia.

La chiarezza e la semplicità delle norme sono tuttavia solo un punto di partenza per migliorare la qualità dei servizi tributari: a ciò deve infatti seguire un'innovazione delle procedure e dell'organizzazione riferite alla gestione dell'ICI.

Il comune friulano ha agito in questo senso, introducendo un nuovo modello di gestione per il servizio di riscossione dei tributi, che ha come obiettivo la semplificazione del sistema ed il miglioramento in termini di efficienza attraverso una riduzione dei tempi e dei costi di gestione. Si è passati, quindi, da un sistema di riscossione dell'ICI caratterizzato dall'autoversamento, ad un sistema basato sulla liquidazione preventiva del comune. Dal 2001, infatti, i contribuenti ICI versano l'imposta sulla base di un avviso di pagamento (che il comune provvede ad inviare al domicilio dei soggetti passivi) nel quale vengono indicati gli immobili posseduti, le aliquote applicate, le eventuali detrazioni, il debito ICI per ognuno, il totale da versare e i bollettini postali compilati con i corrispondenti importi. Ma vi sono anche altre innovazioni introdotte dal Comune di Trieste per ciò che concerne il servizio di riscossione: ad esempio, dal 2004 è previsto che al contribuente sia inviato un unico avviso di pagamento nel quale verranno riportati gli importi dovuti relativi alle diverse imposte e alle altre entrate comunali.

Nell'avviso saranno infatti riportati gli importi dovuti a titolo di ici, tarsu, cosap e nello stesso saranno comprese anche altre somme da versare al comune quali le rette degli asili e il servizio mensa.

Un altro passo importante sulla via dell'innovazione e della semplificazione è stata l'abrogazione della dichiarazione dell'ICI così come di quella relativa a tutte le altre imposte comunali, fissando degli obblighi di comunicazione assolutamente informali. La comunicazione, infatti, può essere presentata in qualunque modo, allo sportello, mediante lettera, telefonata, fax e, cosa alquanto innovativa, mediante l'invio di una e-mail.

In realtà, l'obiettivo che l'Amministrazione comunale si è prefissa di raggiungere è quello di arrivare ad una completa eliminazione delle comunicazioni da parte del contribuente, mediante l'utilizzo della comunicazione interistituzionale.

Anche il pagamento può effettuarsi con tutti gli strumenti riconosciuti dalla pratica commerciale, dal bonifico via *internet* al versamento di un assegno bancario, dal versamento in conto corrente postale al semplice versamento presso uno sportello bancario, dalla carta di credito alla domiciliazione continuativa e così via.

Altri istituti che contribuiscono a rendere più corretto e più semplice il rapporto con il contribuente sono la compensazione, possibile tra gli stessi tributi per più anni e pure tra tributi diversi, l'unificazione dei termini di accertamento ridotti a tre anni, la riduzione a 90 giorni del termine per la risposta dell'amministrazione all'istanza di interpello[170] presentata dal contribuente (tale termine ridotto è previsto anche dal Regolamento ICI del Comune di Perugia) e l'introduzione dell'istituto dell'accertamento con adesione.

L'efficienza e l'efficacia di tale modello sono avvalorate dai numeri: i costi di gestione delle entrate comunali si sono dimezzati e il gettito complessivo delle entrate è aumentato del 10%. Inoltre il sistema fiscale triestino è diventato il modello nazionale di gestione dei tributi proposto dalla Consip (Società del

[170] Tuttavia, il comma 3 dell'art. 23 del Regolamento generale delle entrate del comune di Trieste stabilisce che il termine per la risposta all'istanza di interpello è di novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, estendibili di altri trenta giorni qualora la risposta richieda una istruttoria complessa o il parere di altri uffici pubblici.

Ministero dell'Economia e delle Finanze) a tutti comuni italiani, quale sistema di efficienza economica e di amministrazione vicina ai cittadini[171].

Per concludere su Trieste, vi è da ammettere che l'efficienza che caratterizza la gestione delle entrate comunali è dovuta in parte alle innovazioni di cui si è parlato [172]sopra, in parte anche all'esistenza di un catasto aggiornato e completamente informatizzato, in grado di dialogare e fornire le informazioni necessarie in tempi molto brevi.

Dell'importanza di un catasto che funzioni in maniera efficiente si dirà più avanti nel paragrafo 3.2.

Per quanto concerne gli altri comuni oggetto di indagine, è opportuno accennare ad alcuni particolari aspetti innovativi introdotti in parte di essi e che, pur non essendo sufficienti a far qualificare tali enti come modelli di *best practice* nella gestione dell'ICI, contribuiscono a porre le basi per uno sviluppo in tal senso.

Ad esempio, vi è un modello di gestione dell'ICI, nel quale possono farsi rientrare i comuni di Ancona e Roma (limitatamente ai modelli per l'applicazione dell'aliquota ridotta) che, come quello di Trieste, punta molto ad una semplificazione dei rapporti con il contribuente grazie ad un utilizzo interattivo della rete (*internet*). Infatti, nei siti ufficiali di tali comuni, è possibile non solo effettuare il calcolo *on line* dell'ICI e scaricare la modulistica relativa a tale tributo (modello per la richiesta di detrazione, rimborso, dichiarazione ecc.) ma anche inviare *on line* le relative istanze che il contribuente intende presentare

---

[171] *Acquisti in rete della pubblica amministrazione*, servizio realizzato dalla Consip, propone in collaborazione con il Comune di Trieste un "Kit metodologico" (metodologia, strumenti e documenti tipo) per presentare la nuova metodologia di gestione della riscossione dei tributi. Tale metodologia,utilizzata con successo anche in comuni di medie e piccole dimensioni (Rimini, Gorizia, Aquileia ecc.) consente una maggiore razionalizzazione e contenimento della spesa e una semplificazione nei rapporti tra cittadino e amministrazione. Il contributo di *Acquisti in rete per la PA* è stato unicamente limitato alla industrializzazione ed all'arricchimento della proposta metodologica, che replica le esperienze di successo di un best case nazionale (Trieste), premiato al Forum PA 2002. Tali dati sono disponibili sul sito www.consip.it/acq_rete.htm .

[172] A Trieste esiste il catasto fondiario, cosiddetto in quanto collegato con l'istituto del Libro Fondiario (Tavolare). Tale sistema si caratterizza per il fatto che l'iscrizione tavolare è, almeno per gli atti tra vivi, elemento costitutivo di diritti reali (proprietà, servitù, usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi e superficie) anche tra le parti contraenti, pur sulla base del necessario titolo documentale. In esso si evidenziano la facilità di accesso e l'assoluta affidabilità delle risultanze, in quanto dalle iscrizioni tavolari promana la pubblica fede.

all'amministrazione, consentendo così al primo di entrare in contatto con la seconda senza la necessità di recarsi fisicamente allo sportello per il disbrigo della pratica. Ulteriore strumento di semplificazione è anche il pagamento *on line* del tributo presente nelle città sopra menzionate.

Tale modello si differenzia da quello triestino per il fatto che quest'ultimo tende, attraverso un collegamento costante tra amministrazioni, a privilegiare lo scambio di informazioni utile alla gestione dei tributi senza scomodare a tal fine il cittadino e obbligarlo a presentare comunicazioni che incidano sulla posizione di soggetto passivo e quindi sull'ammontare dell'imposta. Inoltre, nel caso di trasferimento di diritto immobiliare è il notaio o altro professionista ad essere obbligato ad effettuare la richiesta di voltura catastale, depositando il titolo per essa. Successivamente è il comune ad assumere direttamente le informazioni dal catasto e ad individuare in maniera corretta il contribuente ICI: nel comune di Trieste, pertanto, la comunicazione informale e la liquidazione preventiva da parte del Comune, rendono superflui rispettivamente la presenza della modulistica sul sito e del calcolo ICI *on line*, strumenti questi ultimi sui quali hanno puntato quasi tutti i comuni capoluogo di regione, in quanto diretti a facilitare l'adempimento tributario da parte dei contribuenti.

Il comune di Firenze, sempre al fine di ridurre il peso burocratico che grava sui cittadini, ha eliminato l'obbligo di comunicazione di variazione per le modificazioni che risultino da atto pubblico, nel caso in cui il notaio rogante, previa stipulazione di apposita convenzione, si sia servito, per la registrazione dei dati, delle procedure telematiche. (il c. d. adempimento unico)[173].

Tra i piccoli comuni va segnalata l'esperienza del Comune di Pontelongo (PD) il quale, unico nel campione degli enti locali analizzati, ha introdotto un'aliquota ridotta al 3‰, invece del 5,5‰ per i terreni agricoli sui quali si trovino alberature che coprano almeno il 5% dell'intera superficie. Si tratta di uno dei pochi casi di

[173] L'art. 14, comma 2 bis del Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, stabilisce che l'obbligo della comunicazione, a carico dei soggetti passivi, permane nei casi residuali di modificazioni che incidano sull'ammontare dell'imposta dovuta e non conseguenti ad atti e/o eventi oggetto di rogito notarile.

gestione dell'ICI a fini ambientali, che fa sì che l'imposta non venga più considerata solo come uno strumento usato per rimpinguare le casse comunali ma anche come strumento di politica ambientale diretta ad incentivare i cittadini alla salvaguardia di porzioni di territorio comunale[174].

2.4 Brevi cenni sulle differenze tra piccoli e grandi comuni

Una prima differenza tra piccoli e grandi comuni la si riscontra in materia di aliquote e detrazioni. Nei piccoli comuni, infatti, vi è una minore diversificazione di tali elementi e in alcuni di essi (Brunico e Ceresara) sono previste addirittura un'aliquota e una detrazione uniche applicabili a tutti i soggetti passivi. Al contrario, nelle grandi città, data la grande varietà di realtà in esse riscontrabili, si assiste ad una presenza molto alta, in termini di numerosità, di aliquote e detrazioni che vengono diversificate a seconda delle situazioni economiche e sociali che caratterizzano le categorie di contribuenti. Emblematico, per numerosità di aliquote, è il caso del comune di Genova nel quale sono presenti ben otto aliquote, comprese tra il 2 e il 9‰ mentre perciò che concerne le detrazioni, si registra una loro maggiore articolazione soprattutto nelle città di Aosta, Cagliari, Bologna e Roma, nelle quali, accanto alla detrazione ordinaria, si distinguono altri due tipi di detrazione (maggiore e/o ulteriore) riconosciute a diverse categorie di contribuenti.

Altra differenza sostanziale tra piccoli e grandi comuni riguarda il maggiore utilizzo da parte dei secondi di strumenti tecnologici (*Internet,* telefono e sportelli telematici) che consentono di semplificare il rapporto con il contribuente. Dall'analisi comparata dei trenta comuni oggetto d'indagine è emerso, infatti, che salvo qualche eccezione, per tutti i capoluoghi di Regione è possibile attingere informazioni e reperire documenti relativi all'imposta comunale degli immobili *on line*; che in oltre la metà dei siti (prevalentemente quelli ufficiali dei singoli comuni) sono disponibili strumenti (quali il calcolo dell'imposta dovuta e la

[174] Cfr. RUGGIERO P., *Quando l'Ici è ecologica*, in *Rivista Nuova Ecologia*, anno 2002.

modulistica *on line*) che facilitano l'adempimento fiscale del contribuente e che, nei casi di eccellenza, è possibile addirittura presentare comunicazioni o istanze *on line* ed effettuare il pagamento dell'ICI per via telematica.

Nei piccoli comuni, nei quali vi è una minore difficoltà di accesso all'amministrazione, considerata sia la vicinanza fisica degli uffici al contribuente, sia il minore affollamento degli stessi, si registra un uso più limitato dello strumento *internet*; nel campione analizzato vi è, infatti, un unico caso di comune di piccole dimensioni (quello di Montepulciano) in cui è possibile effettuare il pagamento dell'ICI *on line*.

Inoltre, nella quasi totalità dei siti ufficiali dei comuni analizzati, sono disponibili i regolamenti ICI mentre, in alcuni casi meno felici, il contribuente non solo non ha la possibilità di reperire dal sito la modulistica o altri strumenti che ne agevolino gli adempimenti, ma non trova disponibili neanche le fonti normative o altre informazioni relative al tributo.

Nonostante l'esigenza di utilizzo dello strumento *internet* da parte dei piccoli comuni sia meno avvertita per le ragioni sopra riportate, vale tuttavia la pena sottolineare che tale strumento potrebbe essere molto utile soprattutto nei piccoli paesi a vocazione turistica, nei quali una quota consistente di contribuenti, non risiedendovi stabilmente, potrebbe essere in tal modo facilitata nei diversi adempimenti tributari. Sarebbe senz'altro più semplice e diretto il rapporto fisco/contribuenti se questi ultimi avessero la possibilità di attingere dal sito ufficiale di un determinato comune informazioni e documenti riguardanti l'ICI e, ancor di più, se avessero la possibilità di effettuare eventuali dichiarazioni o comunicazioni *on line* e di pagare il dovuto utilizzando la rete.

Un altro punto importante di differenziazione tra le due tipologie di comuni analizzati riguarda la scelta nelle modalità di gestione dell'imposta comunale sugli immobili.

Nei grandi comuni, pur registrandosi una netta prevalenza verso la gestione diretta delle fasi della liquidazione e dell'accertamento, si registra comunque anche la tendenza verso forme di esternalizzazione del servizio. Infatti, in alcuni casi vengono affidate a soggetti esterni le attività di recupero relative al tributo e

riferite agli anni pregressi (è il caso, ad esempio, di Bologna, Cagliari, Milano, Potenza e Roma); in altri casi (come ad esempio a Trieste, Genova, Firenze) il comune decide di dare in concessione, a soggetti terzi e mediante gara, tutta la gestione (liquidazione, accertamento e riscossione) non solo dell'ICI, ma anche di tutte le entrate comunali.

Di contro, nei piccoli comuni non si è registrato nessun caso di gestione dell'attività di recupero e di accertamento e liquidazione del tributo affidata all'esterno, né alcuno di essi ha optato per una forma di gestione associata dell'imposta. Anzi alcuni (quali ad esempio Pontelongo), recedendo dalla concessione data ai concessionari dei tributi erariali di cui al D.P.R. n. 43 del 1988, hanno deciso di avvalersi della facoltà loro riconosciuta dall'art. 52 del D.Lgs. n. 446/97 e di affidare al proprio ufficio tributi non solo l'attività di liquidazione e accertamento, ma anche l'attività di riscossione dell'ICI.

3. Il *trade off* tra federalismo fiscale e semplificazione

3.1 - I comuni tra federalismo e semplificazione

Il federalismo fiscale può essere costruito su modelli diversi: dal modello tedesco, tutto centrato su forme di compartecipazione ai tributi da parte dei *Länder*, a quello statunitense centrato sulla completa autonomia tributaria degli stati.

In tutti i sistemi, comunque, il federalismo fiscale comporta ed implica problemi di perequazione delle risorse tra territori ricchi e territori poveri.

Nei sistemi basati su compartecipazioni ai vantaggi della parità di trattamento dal punto di vista specificamente tributario di ogni singolo contribuente (lo stesso ammontare di reddito è soggetto allo stesso prelievo tributario in qualunque luogo

della nazione[175]) e della unicità delle modalità dell'adempimento tributario, si contrappone lo svantaggio della scarsa responsabilizzazione finanziaria, in termini di vincoli di bilancio, che il sistema produce. Infatti, le compartecipazioni a tributi "nazionali", la cui gestione e la cui politica è attribuita allo Stato centrale, rappresentano di fatto un *trasferimento* di risorse ripartite in funzione delle basi imponibili territoriali e il cui ammontare è legato all'andamento di queste. Insomma, a fronte di scelte sul lato delle politiche di spesa, non esistono *scelte* dal lato delle entrate. Ciò può causare forme di deresponsabilizzazione sul vincolo di bilancio da parte dei governi sub-centrali, in quanto possono formarsi coalizioni affinché lo stato centrale ripiani gli eventuali disavanzi.

D'altra parte, sistemi centrati sull'autonomia tributaria presentano vantaggi e svantaggi in modo esattamente speculare.

La scelta sul percorso da intraprendere non può essere una scelta astratta, perché in astratto nessun modello porta necessariamente ad una condizione ottimale. Si debbono valutare, invece, le condizioni concrete (di natura istituzionale, economica, di ordinamento tributario, ecc.) del Paese reale. In Italia, una delle motivazioni alla base dell'avvio di un nuovo e più avanzato processo di decentramento (dopo quello avviatosi negli anni settanta sulla base della Costituzione contenente il vecchio titolo V) è quello di porre le condizione per una maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti decentrati, data l'entità mastodontica del debito pubblico e data quindi la necessità di aggredire le cause strutturali della formazione del *deficit* pubblico annuale che accresce il debito[176]. Questa motivazione esige che il modello di federalismo fiscale contenga elementi di *seria* autonomia tributaria. In particolare, la configurazione minima dell'autonomia tributaria richiede la possibilità di *variare l'entità del prelievo* (per

[175] Per comprendere gli effetti dal punto di vista dell'equità e del benessere è ovviamente necessario conoscere anche la distribuzione della spesa.

[176] In Italia, per contro, qualsiasi modello di federalismo ha di fronte il nodo dell'economia duale che la caratterizza. Ciò significa che quanto più sono le risorse (spese ed entrate) che, a fronte ovviamente di crescenti competenze, debbono essere gestite dalle amministrazioni regionali e locali, tanto più il problema perequativo assume dimensioni rilevanti e difficili da gestire dinamicamente.

esempio mediante la possibilità di variazione delle aliquote). Ciò implica accettare che lo stesso ammontare di reddito sia tassato in misura diversa (disparità di trattamento, dal punto di vista tributario) ed accettare un certo grado di complicazione negli adempimenti tributari (almeno il costo implicito nel dover conoscere le aliquote disposte da ciascun ente territoriale, qualora gli imponibili del soggetto si distribuiscano su più territori).

Da un lato, ogni ulteriore *facoltà* concessa alla disomogeneità (differenziazioni di aliquote, detrazioni, deduzione, esclusioni, esenzioni, agevolazioni) e alla autonomia gestionale (scadenze, modalità di rapporto con il contribuente, ecc.) comporta disparità di trattamento del contribuente tra un territorio e l'altro, nonché un'accentuazione dei costi informativi e adempimentali; d'altro canto, ciò accresce la possibilità di determinare una *politica tributaria* coerente con le esigenze del territorio e di rafforzare il rapporto tra amministrazione locale e cittadino sul punto sensibile, ma democraticamente fondante, del "far pagare le tasse".

Sul punto del *trade-off* tra disparità di trattamento tributario[177] e possibilità di politiche tributarie si consideri quanto emerge dall'analisi del campione osservato. Riguardo gli enti locali di dimensioni minori, ad esempio, facendo un raffronto tra un comune del Sud ed uno del Nord, e precisamente tra Cetraro (CS) e Brunico (BZ), si rileva come i contribuenti del primo siano sottoposti ad un carico fiscale superiore rispetto a quelli del secondo: infatti, mentre nel comune trentino viene applicata un'aliquota unica del 5,1‰ e una detrazione di imposta pari a 361,52 Euro (riconosciuta a tutti i possessori di immobili adibiti ad abitazione principale), in quello calabrese è prevista un'aliquota ordinaria del 6‰ e una detrazione fissata al livello minimo previsto dalla legge (103,29 Euro).

Dall'altra parte possono essere sottolineati anche gli aspetti positivi, quali la possibilità del comune di adeguare l'imposizione fiscale alle diverse esigenze e situazioni della propria realtà locale. A titolo di esempio si possono considerare le diverse scelte fiscali che il comune di Roma e di Milano hanno adottato come misure di sostegno a favore di persone che hanno problemi di inserimento nel

[177] Si deve tenere sempre in considerazione che ciò non implica alcun giudizio in termini di equità. Cfr. nota 175.

mondo del lavoro, che sono stati espulsi o che vivono in una situazione lavorativa caratterizzata dalla precarietà. A Roma viene riconosciuta una ulteriore detrazione (154,94 €) a favore delle famiglie nelle quali vi siano disoccupati di lunga durata (iscritti nelle liste di collocamento da almeno due anni), inoccupati e cassa integrati a condizione che non superino determinati limiti di reddito, a Milano la maggiore detrazione (155,00 €) è estesa anche lavoratori interinali e assunti con contratto *part–time* che, a fronte di un costo della vita elevato, si trovano in una situazione lavorativa precaria e con un basso reddito annuo (10.850,00 € per l'intero nucleo familiare).

L'altro *trade-off*, tra decentramento decisionale in materia di tributi locali e semplificazione e trasparenza nei rapporti con il contribuente, sicuramente esiste, ma, forse, sulla base dell'analisi svolta, possono essere evidenziate anche le possibili soluzioni che riducano o superino questo dilemma.

Un primo aspetto concerne la conoscibilità delle regole adottate. Il trasferimento di poteri decisionali in capo ai comuni, infatti, porta spesso ad un'abbondante proliferazione di norme dirette a disciplinare ogni aspetto del tributo e spesso anche ad un problema di coordinamento tra norme contenute in più testi normativi emanati dal medesimo ente locale. A titolo di esempio si potrebbe citare il comune di Napoli, nel quale, qualora un contribuente volesse conoscere la disciplina puntuale dell'ICI e degli istituti applicabili a tale tributo (quali ad esempio l'accertamento con adesione, l'interpello, le sanzioni ecc.) sarebbe costretto a consultare norme contenute in ben cinque regolamenti.

Il superamento del *trade off* tra federalismo fiscale e semplificazione, per ciò che concerne la conoscibilità delle norme, il loro coordinamento e la chiarezza di linguaggio, è comunque possibile, come dimostrato dal comune di Trieste che, come già riportato nel paragrafo 2.3, ha riunito in unico testo tutte le norme riguardanti le entrate tributarie locali, costituendo, in tal modo, un esempio di *best practice* anche per ciò che concerne la facilità di reperimento e di coordinamento delle norme e la semplicità di linguaggio.

Inoltre, un uso appropriato degli strumenti tecnologici innovativi (ad esempio *Internet*), può costituire un'importante fonte di reperimento di norme e di

informazioni riguardanti l'ICI. Per consentire una più diffusa conoscenza delle norme regolamentari potrebbero non essere più sufficiente, infatti, i tradizionali canali di pubblicazione (albo pretorio, Gazzetta Ufficiale, ecc). Occorrerebbe forse l'obbligatorietà di forme innovative di "pubblicità", quali la pubblicazione dei regolamenti riguardanti la fiscalità locale sui siti ufficiali dei comuni. Al riguardo sarebbe senz'altro utile costruire una sorta di *portale* nazionale per l'accesso alle informazioni tributarie rilevanti a livello locale.

Da questo punto di vista, la potenzialità della comunicazione *via internet*, è enorme (come del resto testimonia l'esperienza del Ministero delle finanze e ora dell'Agenzia delle entrate). Infatti, i siti su *internet* potrebbero non solo fornire informazioni e rendere disponibili i documenti ufficiali ma, nell'ottica della semplificazione dei rapporti con il contribuente, potrebbero dare la possibilità a quest'ultimo di poter interagire via telematica direttamente con l'amministrazione. In sostanza i siti delle amministrazioni potrebbero essere strutturati in modo tale da consentire all'utente, non solo di acquisire informazioni, scaricare modulistica e documenti, ma anche e soprattutto di avere la possibilità di richiedere chiarimenti, di presentare istanze e di pagare tasse e imposte *on line*.

Verso questo utilizzo stanno già muovendosi, come già detto nel paragrafo 2.3, soprattutto i grandi comuni. Infatti vi sono Comuni che offrono questa piena interattività, consentendo al contribuente, ad esempio, di presentare comunicazioni e di pagare l'ICI per via telematica.

Il problema che pone la *soluzione telematica* è quello, a sua volta, dell'accessibilità, nel senso che vi sono cittadini i quali, per ragioni anagrafiche o culturali, non possiedono gli strumenti tecnologici necessari (pc e strumenti necessari per la connessione ad *internet*). E' il problema del cosiddetto *digital divide*. Alcuni Comuni (per es. Bologna e Trieste) per dare soluzione a questo problema hanno introdotto sportelli telematici (sportelli DIMMI), sparsi sul territorio della città, attraverso i quali tutti i contribuenti possono richiedere informazioni, presentare istanze e pagare l'imposta comunale sugli immobili, configurando, da questo punto di vista, due esempi di *best practices*.

3.2 L'ICI, il catasto e i comuni

La complicazione dell'ICI sta anche nella originaria scissione dei suoi archivi (basati su autodichiarazione) da quelli di origine catastale. In effetti, la base imponibile dell'imposta è predeterminabile in senso assoluto, essendo ancorata al valore catastale. Dal catasto e dalla ex-conservatoria si dovrebbe poter poi ottenere l'informazione completa sul soggetto titolare del diritto di proprietà (o altro diritto reale) di un dato immobile. Insomma, fin dalle origini, si sarebbe potuto inviare ai contribuenti un bollettino precompilato. Ciò non è stato possibile per via del disallineamento esistente negli archivi catastali: si consideri[178] che ad Aprile 2000 il numero di volture arretrate ammontava ad oltre 11 milioni, scese a dicembre 2002 a 961 mila avendo la nuova Agenzia del territorio prodotto per la prima volta un accurato censimento dell'arretrato e uno specifico piano di smaltimento.

E' indubbio che una base dati catastale aggiornata è la *precondizione* per costruire una gestione del tributo sugli immobili più semplice per il contribuente.

Si tratta di una precondizione in quanto attualmente il tributo richiede in molti casi non solo la esatta individuazione dell'immobile, della relativa base imponibile e del soggetto o dei soggetti passivi, ma sono necessarie informazioni aggiuntive sulle caratteristiche delle unità immobiliari[179] e soprattutto su alcune caratteristiche soggettive rilevanti (situazione di basso reddito, di disoccupazione, ecc.). E' chiaro che tali informazioni non sono ricavabili dall'archivio catastale.

E' vero, tuttavia, e ciò aiuta a qualificare meglio la cosiddetta *complicazione dell'ICI*, che le condizioni soggettive sopra richiamate, si rivolgono ad una platea di contribuenti relativamente contenuta e soprattutto specificamente interessata. Si vuol dire che, su questo specifico punto, l'eventuale costo adempimentale sta a fronte di un beneficio in termini di agevolazione impositiva. Sicuramente, a questo riguardo, è importante l'accessibilità all'informazione, ovvero che questa platea di

---

[178] Agenzia territorio> Audizione del Direttore dell'Agenzia alla Camera dei Deputati

[179] Per esempio occorre specificare se si tratta di abitazione principale o meno (non desumibile dagli archivi catastali); oppure se, in caso di cantina o box, si tratta o meno di pertinenza accessoria all'abitazione principale qualora siano accatastate come unità immobiliari distinte.

contribuenti sia effettivamente informata delle agevolazioni concesse, condizione necessaria per poterne usufruire.

Per contro l'agevolazione riguardo all'abitazione principale, non ricavabile dall'archivio catastale, interessa una vasta platea di contribuenti. Qui è indubitabile che l'archivio iniziale delle informazioni non può che essere basato (come lo è attualmente) su dati autodichiarati. L'aggiornamento del *data-base* è forse possibile, attingendo per esempio ai dati concernenti l'imposta di registro per la quale, in caso di abitazione principale, l'aliquota è ridotta.

Infine, tutto ciò che attiene a variazioni di proprietà o di caratteristiche immobiliare (frazionamenti, riunificazioni, nuove costruzioni, ecc.) può derivare dagli aggiornamenti catastali.

In pratica, un catasto aggiornato e ben funzionante e un efficace incrocio con altri *date base* (imposte di registro), limiterebbe di fatto la *complicazione dell'ICI*, dal punto di vista delle informazioni necessarie per il pagamento dell'imposta e degli adempimenti che deve curare il contribuente, esclusivamente a quella platea di contribuenti che a fronte dell'eventuale complicazione otterrebbe tuttavia una agevolazione specifica. Ciò rappresenterebbe un compromesso del tutto accettabile, un punto di equilibrio soddisfacente al *trade-off* tra federalismo e semplificazione.

Esiste dunque una strada da percorrere che chiama in causa direttamente la gestione del catasto ed il suo funzionamento, ovvero, data la normativa vigente, il processo di decentramento delle funzioni catastali dallo Stato ai Comuni.

Si apre così un ulteriore tema, che esula però dai confini di questa ricerca.

Tabella 34 esenzioni, detrazioni e aliquota ordinaria

	ESENZIONI			DETRAZIONI			ALIQUOTA ORDINARIA
	Immobili di enti pubblici non destinati esclusivamente a compiti istituzionali	*Immobili utlizzati e posseduti da enti non commerciali*	*Immobili posseduti dalle ONLUS*	*Detrazione ordinaria*	*Detrazioni per condizioni soggettive*	*Detrazioni da aggiungersi all'ordinaria*	
ANCONA		X		€ 103,29			7‰
AOSTA		X		€ 104,00	€ 154,00 / 258,23		4‰
BOLOGNA				€ 118,79		€ 51,65 / 61,97	6,4‰
CAGLIARI		X		€ 103,29	€ 145,00 / 185,00		5‰
CAMPOBASSO		X	X	€ 103,29			6,7‰
CATANZARO		X	X	€ 103,29			7‰
FIRENZE		X		€ 103,29	€ 258,23		7‰
GENOVA		X		€ 155,00	€ 310,00		6,2‰
L'AQUILA				€ 103,29	€ 154,94		6‰
LECCE		X		€ 104,00	€ 208,00		5,5‰
MILANO				€ 104,00	€ 155,00		5‰
NAPOLI		X		€ 154,94			7‰
PALERMO		X		€ 103,29	€ 154,94		6,6‰
PERUGIA	X	X	X	€ 103,29	€ 231,41		7‰
POTENZA	X	X		€ 103,29	€ 155,00		7‰
ROMA			X	€ 103,29		€ 154,94 / 12,91	6,9‰
TORINO			X	€ 120,00			6,5‰

	ESENZIONI			DETRAZIONI			ALIQUOTA ORDINARIA
	Immobili di enti pubblici non destinati esclusivamente a compiti istituzionali	*Immobili utlizzati e posseduti da enti non commerciali*	*Immobili posseduti dalle ONLUS*	*Detrazione ordinaria*	*Detrazioni per condizioni soggettive*	*Detrazioni da aggiungersi all'ordinaria*	
TRENTO			X	€ 258,00			6‰
TRIESTE				€ 103,29	€ 206,58		7‰
VENEZIA				€ 121,37	€ 136,86		7‰
BRUNICO		X		€ 361,52			5,1‰
CERESARA		X		€ 103,29			5‰
CETRARO				€ 103,29			6‰
MONTEPULCIANO	X	X		€ 103,29	€ 206,00 / 258,23		6‰
OLIVETO CITRA		X		€ 129,11	€ 154,94		6‰
PONTELONGO				€ 124,00			6,5‰
PORTO RECANATI		X		€ 103,29	€ 154,94		6,8‰
SESTRI-LEVANTE		X		€ 103,30			7‰
SORRENTO				€ 125,00			7‰
SUZZARA				€ 103,29			6‰
Totale / Medie	*3*	*18*	*6*	*€ 124,52*	*€ 192,27*		

Tabella 35: modalità di pagamento, accertamento con adesione, denunce e agevolazioni

	MODALITA' DI PAGAMENTO							ACC. ADESIONE	DENUNCE		AGEVOLAZIONI			
	Diretto al concessionario	*Diretto tesoreria*	*c/c postale*	*Sistema bancario*	*Sportello automatico*	*Pagamento telefonico*	*Tramite internet*		*Obbligo di dichiarazione*	*Obbligo di comunicazione*	*Calcolo ICI on line*	*Modulistica on line*	*Assistenza gratuita CAAF*	*Dichiarazioni Comunicazioni on line*
ANCONA	X		X					X		X	X	X		X
AOSTA		X	X						X					
BOLOGNA	X		X	X	X			X	X		X	X		
CAGLIARI	X		X	X				X		X		X		
CAMPOBASSO		X	X	X				X	X		X	X		
CATANZARO	X		X						X		X			
FIRENZE	X		X	X				X		X		X		
GENOVA	X		X	X			X	X		X	X	X		
L'AQUILA			X	X			X			X	X	X		
LECCE	X		X					X	X		X	X		
MILANO	X		X	X		X	X	X	X		X	X	X	
NAPOLI	X		X				X	X	X		X	X		
	MODALITA' DI PAGAMENTO							ACC. ADESIONE	DENUNCE		AGEVOLAZIONI			

	Diretto al concessionario	*Diretto tesoreria*	*c/c postale*	*Sistema bancario*	*Sportello automatico*	*Pagamento telefonico*	*Tramite internet*		*Obbligo di dichiarazione*	*Obbligo di comunicazione*	*Calcolo ICI on line*	*Modulistica on line*	*Assistenza gratuita CAAF*	*Dichiarazioni Comunicazioni on line*
PALERMO	X		X					X		X	X	X		
PERUGIA	X	X		X			X		X			X		
POTENZA	X		X	X				X		X	X	X		
ROMA	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
TORINO	X		X	X			X	X	X		X	X	X	
TRENTO	X		X	X			X	X	X	X	X	X		X
TRIESTE	X	X	X	X	X		X	X	X	X				X
VENEZIA	X	X	X	X			X	X		X	X	X		
BRUNICO	X	X	X	X				X		X		X		
CERESARA	X		X					X	X					
CETRARO	X	X	X	X				X		X				
MONTEPULCIANO	X		X	X			X	X	X		X			
OLIVETO CITRA	X	X	X	X				X	X			X		
PONTELONGO		X	X	X					X	X	X	X		
	MODALITA' DI PAGAMENTO							ACC. ADESIONE	DENUNCE		AGEVOLAZIONI			

	Diretto al concessionario	*Diretto tesoreria*	*c/c postale*	*Sistema bancario*	*Sportello automatico*	*Pagamento telefonico*	*Tramite internet*		*Obbligo di dichiarazione*	*Obbligo di comunicazione*	*Calcolo ICI on line*	*Modulistica on line*	*Assistenza gratuita CAAF*	*Dichiarazioni Comunicazioni on line*
PORTO RECANATI	X		X						X		X	X		
SESTRI-LEVANTE		X	X	X						X	X	X		
SORRENTO		X							X		X	X		
SUZZARA		X	X	X				X		X	X	X		
Totale	*23*	*13*	*28*	*21*	*2*	*2*	*11*	*22*	*18*	*16*	*21*	*24*	*3*	*4*

Tabella 36: accertamento, liquidazione e riscossione

	ACCERTAMENTO		LIQUIDAZIONE		RISCOSSIONE ORDINARIA		RISCOSSIONE COATTIVA	
	Gestione diretta	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*
ANCONA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Ancona Tributi S.p.A.		Ancona Tributi S.p.A.
AOSTA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	Uniriscossioni S.p.A.
BOLOGNA	Ufficio tributi del Comune	RTI (Engineering Ingegneria Informatica e MPS S.p.A.)	Ufficio tributi del Comune	RTI (Engineering Ingegneria Informatica e MPS S.p.A.)		Ge.Ri.Co. S.p.A.		Ge.Ri.Co. S.p.A.
CAGLIARI	Ufficio tributi del Comune	GESTOR S.p.A.	Ufficio tributi del Comune	GESTOR S.p.A.		Bipiesse Riscossioni S.p.A.		Bipiesse Riscossioni S.p.A.
CAMPOBASSO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			S.R.T. S.p. A.		S.R.T. S.p. A.
CATANZARO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			E.Tr. S.p.A.		E.Tr. S.p.A.
FIRENZE	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Cerit S.p.A.		Cerit S.p.A.
GENOVA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			San Paolo Riscossioni Genova S.p.A.		San Paolo Riscossioni Genova S.p.A.
L'AQUILA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	
LECCE	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			So.Ba.Ri.T. S.p.A.		So.Ba.Ri.T. S.p.A.
MILANO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Esatri S.p.A.		Esatri S.p.A.
NAPOLI	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			ESABAN S.p.A.		ESABAN S.p.A.

	ACCERTAMENTO		LIQUIDAZIONE		RISCOSSIONE ORDINARIA		RISCOSSIONE COATTIVA	
	Gestione diretta	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*
PALERMO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Montepaschi Serit S.p.A:		Montepaschi Serit S.p.A:
PERUGIA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			So.ri.t. S.p.A.		So.ri.t. S.p.A.
POTENZA	Ufficio tributi del Comune	CE.R.IN. S.r.l.	Ufficio tributi del Comune	CE.R.IN. S.r.l.		SEM S.p.A.		SEM S.p.A.
ROMA	Ufficio tributi del Comune	GEMMA S.p.A.	Ufficio tributi del Comune	GEMMA S.p.A.	Ufficio tributi del Comune	Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	Ufficio tributi del Comune	Monte dei Paschi di Siena S.p.A.
TORINO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Uniriscossioni S.p.A.		Uniriscossioni S.p.A.
TRENTO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Uniriscossioni S.p.A.		Uniriscossioni S.p.A.
TRIESTE		Esatto S.p.A.		Esatto S.p.A.		Esatto S.p.A.		Esatto S.p.A.
VENEZIA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Ge.Ri.Co. S.p.A.		Ge.Ri.Co. S.p.A.
BRUNICO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A.	Ufficio tributi del Comune	Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.A.
CERESARA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Uniriscossioni S.p.A. Mantova		Uniriscossioni S.p.A. Mantova
CETRARO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			E.Tr. S.p.A.		E.Tr. S.p.A.
MONTEPULCIANO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Monte dei Paschi di Siena S.p.A.		Monte dei Paschi di Siena S.p.A.
OLIVETO CITRA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	E.Tr. S.p.A.	Ufficio tributi del Comune	E.Tr. S.p.A.
PONTELONGO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	
PORTO RECANATI	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune			Marcheriscossioni S.p.A.		Marcheriscossioni S.p.A.

	ACCERTAMENTO		LIQUIDAZIONE		RISCOSSIONE ORDINARIA		RISCOSSIONE COATTIVA	
	Gestione diretta	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*	*Gestione diretta*	*Gestione esternalizzata*
SESTRI LEVANTE	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio Tributi del Comune	
SORRENTO	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	
SUZZARA	Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune		Ufficio tributi del Comune	
Totale	*29*	*5*	*29*	*5*	*9*	*24*	*9*	*25*

Bibliografia

BARBETTI L., *L'e-governement diventa federale,* in *Il sole 24 ore* dell'8 settmbre 2003.

BASILAVECCHIA M., *Profili generali dell'imposta comunale sugli immobili,* in *Rassegna tributaria* n. 5 settembre – ottobre 1999.

BELLINAZZO M., *Le strade tortuose del federalismo,* in *Il sole 24 ore* del 30 aprile 2003.

D'AURO A., *Il federalismo fiscale dopo l'approvazione referendaria del testo della legge costituzionale concernente modifiche del titolo V della parte II della Costituzione,* in *La finanza locale,* Maggioli Editore, 9 settembre 2002

FEDELE A., *La potestà normativa degli enti locali,* in *Rivista di diritto tributario,* VIII, p. I, 1998

GIOVANARDI A., *Riflessioni critiche sull'attribuzione alla giunta della potestà di determinazione delle aliquote dei tributi comunali e provinciali,* in *Rivista di diritto tributario,* XI, p. I, 2001.

GIULIANI R., PARIS M., *Il lungo percorso a tappe del federalismo,* in *Il sole 24 ore* del 6 ottobre 2003.

LAROSA G., *L'accertamento e i poteri di controllo nella disciplina dell'ICI,* in *Rivista di diritto tributario,* p. I, 1998.

LECCISOTTI M., *Considerazioni a margine del cosiddetto "federalismo fiscale", in Diritto e pratica tributaria,* n. 3, vol. LXXII, anno 2002.

LOVECCHIO C., *Tutela ampia ai contribuenti,* in *Il sole 24 ore* del 17 dicembre 2001.

LOVECCHIO l., *ICI, guida ragionata all'applicazione dell'ICI,* Sistemi Editoriali, Napoli, 2003.

MACHEDA G., *Piccole città, ICI e bollette si pagheranno anche al bar,* in *ItaliaOggi,* del 25 gennaio 2003.

MARONGIU G., *Storia dei tributi locali (1861 - 2000)*, Cedam, Padova, 2001

MARONGIU G., La *fiscalità locale tra le garanzie del contribuente e le esigenze della comunità*, in *La finanza locale*, n. 10 dell'ottobre 2002.

MELILLI F, MARINI G., AMORI P., *L'ICI e la potestà regolamentare dei comuni. L'applicazione e la gestione dell'imposta comunale sugli immobili*, C.E.L. (Contabilità Enti Locali), Bergamo, 1999.

RASATI C., *ICI compensabile nell'F24. Da giugno via la sperimentazione in sei comuni*, in *ItaliaOggi* del 30 maggio 2002.

RENDINA F., *Troppa burocrazia su internet*, in *Il sole 24 ore* del 3 settembre 2003.

ROSSINI P., *La fiscalità locale al tempo del federalismo: problemi di organizzazione e gestione*, in *Diritto & Diritti – rivista giuridica on line*, del maggio 2003

ROSSINI P., *Forme di gestione e modelli organizzativi per l'esercizio delle funzioni e dei servizi delle entrate tributarie e patrimoniali dei comuni nel contesto delle recenti riforme amministrative e costituzionali*, in *Diritto & Diritti – rivista giuridica on line*, aprile 2002.

RUGGIERO P., *Quando l'ICI è ecologica*, in *Rivista Nuova Ecologia*, 2002.

STEFANI G., *Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà*, in *La finanza locale*, Maggioli editore, n.3, maggio 2003.

TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, Utet, Torino, 1999

Sitografia

Ancona

http://tributi.comune.ancona.it/portaleentrate/servlet/servizi.servletServiziOttim?cosServ=1.0

http://tributi.comune.ancona.it/portaleentrate/servlet/servizi.servletServiziOttim?cosServ=0.6

Aosta

www.comune.aosta.it/instit/comune.aosta/infoserv/infoserv_fs.htm

Bologna

www.comune.bologna.it/comune/regolamenti/rego_ici.htm

http://a9.comune.bologna.it/portaleici/servlet/servizi.servletServiziOttim?codServ=0,6&browser=M

Cagliari

www.comune.cagliari.it/regolamenti/doc13.html

www.comune.cagliari.it/tributi/ici/ici2003.html#Calcolo_Fabbr3

Campobasso

www.comune.campobasso.it/

www.dossier.net/guida/conce1.htm

http://www.ancicnc.it/ici/ici2000.asp

Catanzaro

http://www.ancicnc.it/regolamentiComunali/index.html

www.calabriaoggi.it/comune_cz.asp

http://www.comunecatanzaro.it/homecom.htm

www.dossier.net/guida/conce1.htm

Firenze

www.comune.firenze.it/

Genova

www.comune.genova.it/incomune/regole/welcome.htm

www.comune.genova.it/servizi/ici/welcome.htm

L'Aquila

www.comune.laquila.it/documenti/regolamenti/regolamentoici2002.pdf

www.comune.laquila.it/documenti/tributi/iciAliquote.pdf

Lecce

http://www.comune.lecce.it/internet/tributi/ici/regolamento.asp

http://www.comune.lecce.it/internet/tributi/ici/aliquote.asp

Milano

http://www.ancicnc.it/regolamentiComunali/index.html

http://www.comune.milano.it/incomune/index.html

Napoli

www.comune.napoli.it/ici/intro.htm

Palermo

www.comune.palermo.it/Comune/Normative/regolamentoici.htm

www.comune.palermo.it/Comune/Normative/regolamento_accettazione_adesione.htm

www.comune.palermo.it/Comune/Servizi%20Tributari/ici.htm

Perugia

http://portal.comune.perugia.it/canale.asp?id=1424

http://portal.comune.perugia.it/resources/Docs/Regolamenti/AccertamentoRiscossioneTributi.PDF

http://portal.comune.perugia.it/resources/Docs/Imposte_tributi/Delibera_ICI.pdf

http://portal.comune.perugia.it/resources/Docs/Imposte_tributi/Scheda_informativa_ICI.pdf

Potenza

http://www.comune.potenza.it/comune/regolamenti/

http://www.comune.potenza.it/Pagamenti_Tributi/ICI/

Roma

http://www.comune.roma.it/tributi/index4.htm

Torino

www.comune.torino.it/regolamenti/256/256.htm

www.comune.torino.it/ici/pagamenti.htm#ordinaria

www.comune.torino.it/ici/pagamenti.htm#calcolo-on-line

www.ancicnc.it/ici/ici2000.asp

Trento

www.comune.tn.it/trento/trentoci.nsf/framenaviga?openframeset&frame=destra&src=/tributi/tributi.html
www.comune.tn.it/tributi/ici/online.html

Trieste

www.retecivica.trieste.it/tributi/ici/ici.htm

www.acquistinretepa.it/servlet/page?_pageid=57&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&macrosection=Enti+Locali&p_subid=37563&p_sub_siteid=74&menu=19141&noShowFolder=1

Venezia

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/home.asp

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/normativa/circolari/2003/risol1.asp

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/regolamenti/ici2.asp

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/regolamenti/icifabb.asp

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/approfondimenti/attivita.asp

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/approfondimenti/riscossione.asp

www.comune.venezia.it/tributi/tutela/accertamento.asp

www.comune.venezia.it/tributi/ici1/mod.asp

www.egov.comune.venezia.it/ici/index.jsp

Brunico

www.comune.brunico.bz.it/upload/formulare/3.1.6%20-%20ICI-Verordnung.pdf

http://www.comune.brunico.bz.it/buergerservice/gemeindedienste_details_i.asp?DIEN_ID=461

Ceresara

www.comune.ceresara.mn.it/REGOLAMENTO%20ICI.htm

www.comune.ceresara.mn.it/PAGINA%20ICI.htm

Montepulciano

http://www.comune.montepulciano.si.it/default.asp?cod=ce_04_07_03_01

Oliveto Citra

http://www.comune.oliveto-citra.sa.it/LeggiDelibere/Regolamento%20ICI.html

http://www.comune.oliveto-citra.sa.it/ici_2003/pagamenti_ici_2003.htm#Termini%20scadenza%20pagamenti

Pontelongo

www.comune.pontelongo.pd.it/home.htm

Porto Recanati

www.comune.porto-recanati.mc.it/tributi/TESTI/REGOLAMENTO%20ICI.doc

www.porto-recanati.mc.it.tributi/ICI/ICI.htm

Sestri Levante

www.comune.sestri-levante.ge.it/

Sorrento

www.calcoloici.it/Comune.asp?IdComune=7168

Suzzara

www.comune.suzzara.mn.it/pdf/RegolamentoICI.pdf

www.comune.suzzara.mn.it/comune/regolamenti/uffici/pdf/Regolamentoentratetributarie.pdf

http://suzzara.e-pal.it/tr4-suzzara/common/Main.do

http://suzzara.e-pal.it/tr4-suzzara/common/AmvDocumentoInfo.do?ID=20

INDICE TABELLE E GRAFICI DEL RAPPORTO

Tabella 1: entrate correnti degli enti locali (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 18
Tabella 2: le dinamiche dell'ICI (valori in milioni di euro) 27
Tabella 3 n. Comuni che hanno deliberato l'addizionale IRPEF 36
Tabella 4: aliquote dell'addizionale all'imposta di consumo sull'energia elettrica 41
Tabella 5: IPT e Imposta RCAuto (milioni di euro) 44
Tabella 6: stime ICI 47
Tabella 7: stima aliquota media dell'ICI 48
Tabella 8:trasferimenti erariali 87
Tabella 9: effetti compartecipazione IRPEF a diverse quote 92
Tabella 10: imposta registro su compravendite immobili per classe demografica dei comuni 105
Tabella 11: imposta registro su compravendite immobili per area geografica 106
Tabella 12: indicatori della variabilità 107
Tabella 13: graduatoria delle città europee considerate 125
Tabella 14: graduatoria capitali UE per fattori ambientali 128
Tabella 15: qualità della vita - Anno 2002 129
Tabella 16: indicatori socio-demografici – Anno 1995 130
Tabella 17: Greater London Authority Group Out-turns 2001-2002 132
Tabella 18: modifiche graduatorie costo della vita 134
Tabella 19: bilanci a confronto 137
Tabella 20: entrate ed uscite di cassa del land di berlino(*) - anni 1991-1998 – milioni di marchi 154
Tabella 21: sforzo fiscale relativo medio dei municipi capoluogo di provincia – su tutti i tributi 167
Tabella 22: bilancio del Comune - spese 170
Tabella 23: bilancio del Comune - entrate 170
Tabella 24:: struttura del sistema tributario municipale 171
Tabella 25: posizione di Madrid rispetto a tutti i capoluoghi e Comuni della Comunidad con più di 50.000 abitanti 172
Tabella 26: ripartizione delle competenze 175
Tabella 27- *entrate delle autorità locali* 178
Tabella 28: composizione spese ed entrate del bilancio consolidato della *Greater London Authority* 182
Tabella 29: articolazione dei livelli di Governo 185
Tabella 30: principali competenze delle autorità locali 188
Tabella 31: perequazione nella DGF dei Comuni - Anni 1996-2001 (milioni di euro) 191
Tabella 32: la struttura della fiscalità locale nel 2001 193
Tabella 33: classi di aliquote applicate 228
Tabella 34 esenzioni, detrazioni e aliquota ordinaria 259
Tabella 35: modalità di pagamento, accertamento con adesione, denunce e agevolazioni 261
Tabella 36: accertamento, liquidazione e riscossione 264

Grafico 1: gettito ICI a Roma ed in Italia (n. indice su valori correnti) 10

Grafico 2: Spese investimento - cfr. Comune di Roma con enti locali (n. indice su valori correnti) 11

Grafico 3: Composizione % entrate correnti di province e comuni 17

Grafico 4: Andamento delle entrate correnti e delle spese correnti a prezzi costanti (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 19

Grafico 5: Quota spese ed entrate correnti degli enti locali su Pil nominale 19

Grafico 6: Andamento delle entrate tributarie ed extratributarie (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 20

Grafico 7: Andamento delle entrate tributarie degli enti locali rispetto al PIL 21

Grafico 8: Andamento delle entrate tributarie degli enti locali rispetto alle entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche 22

Grafico 9: Quota di copertura delle spese correnti con entrate tributarie 22

Grafico 10: Quota di copertura delle spese correnti con entrate proprie (tributarie ed extratributarie) 23

Grafico 11: Andamento dei trasferimenti agli enti locali (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1994=100) 24

Grafico 12: Composizione entrate tributarie comunali – anno 2002 26

Grafico 13: andamento dell'aliquota media stimata dell'ICI 28

Grafico 14: Comuni (%) di ciascuna classe demografica per classe di aliquote ICI (1996) 31

Grafico 15: differenziali sulla media nazionale della base imponibile e del gettito ICI e delle spese correnti per classe demografica 31

Grafico 16: differenziali sulla media nazionale della base imponibile e del gettito ICI e delle spese correnti per area geografica 33

Grafico 17: Livello dell'aliquota media dell'addizionale Irpef e differenziali, per classe demografica e rispetto alla media nazionale, della base imponibile (Bimp) procapite, dell'addizionale Irpef e delle spese correnti procapite 37

Grafico 18: differenziali sulla media nazionale della base imponibile e del gettito addIRPEF e delle spese correnti per area geografica 38

Grafico 19: n. indici dei valori a prezzi costanti 1995 di alcuni tributi comunali 43

Grafico 20: composizione % delle spese correnti degli enti locali - anni 1990 e 2002 49

Grafico 21: Spese correnti degli Enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 50

Grafico 22: Pil e spese correnti al netto degli interessi passivi degli Enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 51

Grafico 23: Quota spesa correnti al netto interessi passivi degli enti locali su PIL 52

Grafico 24: Andamento consumi intermedi degli enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 53

Grafico 25: Andamento redditi da lavoro dipendente degli enti locali e delle Amministrazioni pubbliche (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) 54

Grafico 26: Unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni pubbliche e negli Enti territoriali (E.T.) – (n. indice 1990=100) 55

Grafico 27: Retribuzioni lorde a prezzi costanti 1995 pro-capite (migliaia di euro) dei dipendenti 56

Grafico 28: Andamento spese per investimenti (valori a prezzi costanti 1995; n. indice 1990=100) degli enti locali e della Pubblica amministrazione. Quota spesa per investimenti enti locali su spese investimenti totale Pubblica Amministrazione 78

Grafico 29: Trasferimenti erariali valori nominali e a prezzi costanti 1995 88

Grafico 30: n. enti da perequare e importo procapite perequazione per classe demografica 100
Grafico 31: deviazioni standard delle variazioni % dell'imposta di registro per classe demografica..... 108
Grafico 32: composizione entrate correnti per classi demografiche – anni 1992 e 1995..... 110
Grafico 33: composizione entrate correnti per classi demografiche -2001..... 111
Grafico 34: entrate correnti e tributarie a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia111
Grafico 35: Differenziali delle entrate correnti e tributarie procapite – classi demografiche in migliaia ... 112
Grafico 36: composizione spese correnti per classi demografiche – anni 1992 e 1995..... 114
Grafico 37: composizione spese correnti per classi demografiche -2001..... 115
Grafico 38: spese per il personale a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia 116
Grafico 39: spese per acquisto di beni e servii a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia 117
Grafico 40: Altre spese correnti a prezzi correnti (1992 = 100) - classi demografiche in migliaia 118
Grafico 41: Differenziali delle spese correnti procapite – classi demografiche in migliaia..... 118
Grafico 42: rapporto spese su entrate correnti - classi demografiche in migliaia 119
Grafico 43: Struttura delle entrate e delle uscite di Comuni e associazioni di Comuni - anno 2001 145
Grafico 44: Strutture delle entrate dei comuni come quota dei bilanci locali (Länder Ovest)..... 146
Grafico 45: struttura delle entrate dei Comuni come quota dei Comuni (nuovi Länder)..... 146
Grafico 46: entrate e spese del bilancio comunale..... 153
Grafico 47: Sforzo fiscale relativo dei principali municipi capitali di provincia 167
Grafico 48: composizione trasferimenti..... 179
Grafico 49: Composizione Budget *Greater London Authority*..... 182
Grafico 50: composizione entrate correnti per finanziamento spesa 183
Grafico 51: evoluzione della fiscalità locale..... 197
Grafico 52: ripartizione della spesa pubblica 2000..... 197
Grafico 53: detrazione ordinaria e numerosità dei Comuni del campione..... 223
Grafico 54: maggiore detrazione e numerosità dei Comuni 223
Grafico 55: ulteriore detrazione e numerosità dei comuni del campione..... 224
Grafico 56: Aliquota ordinaria..... 229
Grafico 57: Aliquota ridotta..... 229
Grafico 58: Aliquota agevolata..... 230
Grafico 59: Aliquota superiore all'ordinaria..... 230
Grafico 60: Aliquota maggiorata 231
Grafico 61: Comunicazione e dichiarazione..... 238
Grafico 62: Accertamento con adesione..... 239