



La Manovra Finanziaria  
dei Comuni  
*Rapporto 2007*

A cura di  
**Direzione Scientifica IFEL**  
tel. 06/68816210 - [ifelstudi@webifel.it](mailto:ifelstudi@webifel.it)  
[info@webifel.it](mailto:info@webifel.it) - [www.webifel.it](http://www.webifel.it)



## SOMMARIO

<b><u>PREFAZIONE</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO</u></b> .....	<b>7</b>
<b><u>INTRODUZIONE</u></b> .....	<b>9</b>
<b><u>CAPITOLO I</u></b> .....	<b>11</b>
<u>LA FINANZA PUBBLICA. QUADRO MACROECONOMICO GENERALE</u> .....	11
<u>Introduzione</u> .....	11
<u>L'indebitamento netto</u> .....	12
<u>Le entrate</u> .....	15
<u>Le spese</u> .....	20
<u>Aggregati di finanza pubblica</u> .....	24
<u>Il debito pubblico</u> .....	26
<b><u>CAPITOLO II</u></b> .....	<b>29</b>
<u>L'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI (ICI)</u> .....	29
<u>Introduzione</u> .....	29
<u>Aliquote e fattispecie</u> .....	30
<u>Riduzioni e detrazioni dell'imposta</u> .....	31
<u>Le novità introdotte dal Decreto Bersani e dalla manovra finanziaria 2007</u> .....	32
<u>L'organo competente ad approvare le aliquote dell'ICI</u> .....	32
<u>La banca dati integrata delle unità immobiliari</u> .....	32
<u>Analisi dei dati</u> .....	37
<u>Aliquote 2007 – un confronto con le precedenti annualità</u> .....	37
<u>Dinamica dell'aliquota ordinaria media</u> .....	53
<u>Dinamica dell'aliquota media abitazione principale</u> .....	56
<u>Detrazioni</u> .....	56
<u>Capoluoghi di provincia – le diverse aliquote</u> .....	59
<u>L'ICI IN EUROPA</u> .....	61
<u>A) Due casi “normali”: Germania e Spagna</u> .....	61





B) Due casi “speciali”: Francia e Inghilterra. In particolare, il ruolo “propulsore” di sviluppo del tributo immobiliare (non abitativo) britannico .....	63
<b>IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI: ALCUNE NOTE</b> .....	<b>67</b>
Necessarie premesse.....	67
I «mali» dell’ICI.....	69
Prospetto 1: i motivi dell’incremento ICI.....	69
Alcuni dati.....	71
Riforma del sistema estimativo catastale e ICI.....	73
Qualche considerazione finale.....	75
<b>CAPITOLO III</b> .....	<b>77</b>
L’ADDIZIONALE COMUNALE ALL’IRPEF .....	77
Introduzione.....	77
Le novità introdotte dalla manovra finanziaria 2007.....	77
L’acconto del 30% dell’addizionale comunale IRPEF.....	78
L’esenzione per specifici requisiti reddituali .....	78
La fascia di esenzione per ammontare di reddito complessivo .....	79
Analisi dei dati.....	80
Ammontare delle riduzioni del gettito dell’addizionale IRPEF 2007, come conseguenza delle esenzioni deliberate dai Comuni - Valori in Euro.....	85
<b>CAPITOLO IV</b> .....	<b>87</b>
I TRASFERIMENTI ERARIALI.....	87
Introduzione.....	87
Analisi dati .....	91
Piccoli Comuni.....	102
<b>CAPITOLO V</b> .....	<b>107</b>
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI.....	107
I conti pubblici locali fra stabilità e crescita in ambito europeo .....	107
Evoluzione del Patto di stabilità interno.....	108
Il regime dei tetti di spesa.....	110
Alcuni spiacevoli risultati.....	111
IL PATTO PER IL 2007.....	112
Gli effetti del “Patto” sull’economia locale .....	117
Gli investimenti. Limiti e risultati del Patto per il 2007 .....	120
Le prospettive per un nuova regola di coordinamento della finanza pubblica .....	123
Una stima del contributo delle manovre messe in atto dai comuni nel corso del 2007 per il rispetto degli obiettivi 2007 del patto di stabilità interno. Il caso dell’ICI e dell’addizionale comunale all’IRPEF. ....	129
Gettito ICI per i Comuni con più di 5.000 abitanti.....	129
Addizionale comunale all’IRPEF per i Comuni con più di 5.000 abitanti.....	132





<u>Gettito ICI per i Comuni con meno di 5.000 abitanti</u> .....	133
<u>Addizionale comunale all'IRPEF per i Comuni con meno di 5.000 abitanti</u> .....	135







## PREFAZIONE

*di Leonardo Domenici, Presidente ANCI*

Sono lieto in qualità di Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia di presentare il primo rapporto sulla manovra finanziaria 2007 realizzato dall'IFEL con l'obiettivo di offrire un quadro di insieme sugli effetti che la manovra di bilancio ha fatto registrare sugli enti locali.

Lo studio, la cui pubblicazione cade a poco più di un anno dalla costituzione dell'IFEL quale fondazione dell'ANCI, rappresenta uno degli strumenti mediante i quali la stessa, nell'ambito degli obiettivi che le sono propri, intende offrire una comune base di analisi e di conoscenza per il governo della fiscalità locale.

In un difficile quadro congiunturale i Comuni hanno dimostrato capacità di governo contribuendo in modo sostanziale al risanamento della finanza pubblica e al rispetto degli obiettivi fissati in sede europea, nel quadro definito dal patto di stabilità interno. E' riconosciuta la loro attiva partecipazione al contenimento dei costi, alla riorganizzazione dei servizi, al miglioramento delle condizioni degli acquisti, al recupero dell'evasione fiscale, alla ricontrattazione ed ottimizzazione del debito; manovre intraprese per compensare riduzione dei trasferimenti erariali che non hanno determinato un aumento significativo della pressione tributaria a livello comunale.

A tali cambiamenti l'IFEL, insieme all'ANCI, intende contribuire con un'azione di analisi, di ricerca e di proposta al fine di disegnare un quadro organico ed equilibrato tra i diversi livelli di governo della fiscalità.

In una fase in cui il processo di decentramento fiscale nel Paese, dopo fasi alterne, ha ripreso il proprio cammino, è ancora più avvertita l'esigenza di una ricerca concentrata principalmente su temi di ordine economico e fiscale che rivestono un ruolo cruciale nella definizione stessa dell'assetto federale. La maggiore autonomia locale, tanto auspicata dai Comuni con il federalismo fiscale dovrebbe portare anche ad un esame approfondito del ruolo svolto dagli enti locali nell'ambito dell'intervento pubblico. Mi auguro che il testo definitivo sia il più coerente possibile con quanto previsto dalla Carta delle Autonomie Locali per ricollocare organicamente il fenomeno in un quadro chiaro di indirizzo politico circa il definitivo assetto che verrà dato al nostro ordinamento istituzionale.

Lo studio "manovra 2007" contiene una ricostruzione di insieme delle dinamiche economico finanziarie dei comparti della Pubblica Amministrazione ed un'analisi riguardo alla dinamica dei tributi



locali con particolare riguardo all'imposta comunale sugli immobili e all'addizionale comunale all'IRPEF. Vengono inoltre analizzate le scelte effettuate dalle amministrazioni comunali ai fini del rispetto del patto di stabilità interno evidenziando l'attenzione degli amministratori nel ricorso all'uso della leva fiscale.

L'obiettivo è il commento non solo dei dati economici ma anche degli elementi di contesto che forniscono il panorama dei risultati concreti dell'attività svolta dai singoli Comuni; in particolare molte delle risorse a disposizione degli enti locali sono impegnate per fornire servizi ai cittadini. Il rapporto, nel quale i diversi temi sono trattati separando l'analisi sui dati quantitativi e la parte di commento, si avvale di contributi provenienti da esperti del settore.

In un quadro caratterizzato da cambiamenti rilevanti per ampiezza e profondità che investono l'organizzazione dello Stato e i rapporti tra i diversi livelli di governo, ma anche la società e le aspettative dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche, lo studio ha l'ambizione di divenire un punto di riferimento importante per gli amministratori, le Istituzioni e gli studiosi del settore, offrendo alcuni elementi utili ad interpretare i fenomeni in atto, supportare le decisioni, gestire il cambiamento.





## PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO

*di Osvaldo Napoli, Presidente IFEL*

Sono onorato di presentare, in qualità di presidente dell'IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia locale), il primo rapporto di analisi e studio dell'Istituto, che si prefigge di fornire una chiave di lettura sintetica e costruttiva della Manovra finanziaria 2007 indicando gli strumenti conoscitivi adeguati per verificarne gli effetti sugli Enti locali. Questo è lo scopo che l'Ifel si prefigge fornendo innanzitutto un quadro dettagliato su punti d'interesse specifici, quale l'andamento dell'ICI e dell'IRPEF rispetto alla nuova normativa; in dettaglio si farà una stima delle loro aliquote calcolandone la dinamica dal 2005 al 2007. Si cercherà inoltre di puntualizzare aspetti rilevanti per l'evoluzione organizzativa e la crescita della finanza locale, quali la posizione degli Enti locali rispetto alle nuove regole del Patto di Stabilità e dei trasferimenti erariali, ponendo particolare attenzione ai fondi dei piccoli comuni. In linea con la logica del Patto di Maastricht la Manovra finanziaria prevede per i Comuni un vincolo sui saldi, ma in questi primi mesi d'applicazione delle disposizioni della legge finanziaria sono emerse alcune problematiche che hanno evidenziato, per il Patto di Stabilità interno, l'impossibilità obiettiva da parte degli Enti locali di rispettarne i limiti, con l'instaurarsi di un meccanismo perverso che vede da una parte i tagli agli investimenti con una conseguente riduzione dei servizi ai cittadini e dall'altra l'aumento della tassazione per finanziare gli stessi. Verranno quindi valutati gli aspetti di maggior criticità considerandone gli equilibri.

Da un quadro macroeconomico generale, all'analisi dell'andamento delle variabili che lo compongono, il rapporto IFEL sulla Manovra 2007 si presenta come un lavoro composito ed essenziale che contribuisce a chiarire in modo determinante lo spaccato economico-finanziario del nostro Paese.







## INTRODUZIONE

*di Angelo Rugbetti, Segretario Generale ANCI*

Un tema complesso quello della finanza locale che necessita di una riflessione serena, approfondita, argomentata, capace di inquadrare i problemi e delineare prospettive di un prossimo futuro.

Con tale consapevolezza, IFEL, fondazione dell'ANCI, ha realizzato questo primo rapporto annuale che, nelle intenzioni di chi lo pensato e voluto, rappresenterà nel tempo un vero e proprio appuntamento istituzionale finalizzato all'analisi puntuale e realistica dell'impatto delle manovre finanziarie sulla finanza locale.

Si comincia dunque dall'attuazione della legge finanziaria 2007. Dal suo impatto sui bilanci dei Comuni che hanno mostrato comunque un forte senso di responsabilità di fronte all'entità del contributo loro richiesto per il risanamento del debito pubblico e hanno limitato il ricorso alla leva fiscale mantenendo allo stesso tempo un livello di servizi adeguato.

In tale ambito, il rapporto fornisce delle informazioni nuove ed importanti, basate sull'elaborazione e l'analisi delle fonti economiche esistenti, proponendo dei percorsi alternativi alla base normativa vigente.

Questo studio ha dunque un duplice obiettivo: da un lato fornire agli operatori le elaborazioni (calcoli, aggregazioni, comparazioni, analisi statistiche, ecc.) necessarie per ricavare un quadro di sintesi economica e finanziaria del sistema locale; dall'altro offrire una visione complessiva ed omogenea degli scenari economico – finanziari. Parte da un quadro macro economico complessivo fino ad arrivare ad un'analisi dettagliata delle variabili economiche. I commenti degli esperti di finanza locale arricchiscono ulteriormente lo scenario economico territoriale, dal federalismo fiscale allo studio dettagliato dei tributi immobiliari del sistema europeo. Ci proponiamo in questo modo di intervenire su una vasta scala di tematiche al fine di rendere con chiarezza la complessità della struttura della fiscalità del governo locale. Complessità che necessita di conoscenza e approfondimento, per porre poi in essere politiche attive d'intervento di cui IFEL saprà senz'altro farsi interprete. Grazie anche al valore scientifico di questo rapporto e a tutti coloro hanno contribuito alla sua stesura, cui va il mio sincero e sentito ringraziamento.





## CAPITOLO I

### LA FINANZA PUBBLICA. QUADRO MACROECONOMICO GENERALE

#### Introduzione

L'economia mondiale è risultata nel 2006 in robusta espansione: tanto il commercio internazionale quanto il prodotto lordo globale hanno sperimentato un'accelerazione rispetto ai già favorevoli tassi di sviluppo dell'anno precedente, crescendo a ritmi prossimi, rispettivamente, al 9,2 e 5,4%<sup>1</sup>.

La maggior vivacità dell'attività economica ha interessato tanto i paesi industrializzati quanto quelli emergenti. Anche l'area europea ha registrato il tasso di crescita (+2,8%) più elevato dall'inizio del decennio.

In questo quadro esterno favorevole, anche l'economia italiana è tornata a svilupparsi a ritmi più consistenti. Dopo un quadriennio di evoluzione molto modesta (con un incremento medio annuo del PIL di 0,4% nel periodo 2001-2005), nel 2006 il PIL ha registrato una marcata accelerazione, aumentando in termini reali dell'1,9% nella media dell'anno; il divario di crescita rispetto all'area euro è risultato nell'ordine di un punto percentuale, inferiore quindi a quello che aveva contraddistinto il 2005. L'evoluzione positiva dell'economia nazionale ha interessato in maniera sostanzialmente uniforme tutte le aree territoriali del Paese. Anche per il Mezzogiorno, dopo il tasso di crescita lievemente negativo del 2005 a fronte di una stazionarietà nell'intero Paese, si registra nel 2006 un incremento del PIL (intorno all'1,6%) non troppo distante da quello medio nazionale.

Per quanto riguarda più in generale la finanza pubblica, si nota come nel 2006 essa abbia tratto notevole beneficio tanto dalla ripresa economica in atto quanto dall'azione di contenimento delle spese e di lotta all'evasione fiscale.

Il presente Rapporto si propone di fornire un'utile base che permetterà di valutare con cognizione di causa quali sono stati gli effetti della manovra finanziaria 2007 sui bilanci dei Comuni, calando il comparto all'interno di una dinamica complessiva che prevede l'analisi e l'approfondimento di alcune tra le principali voci di bilancio come il deficit, le entrate, la spesa, il debito.

---

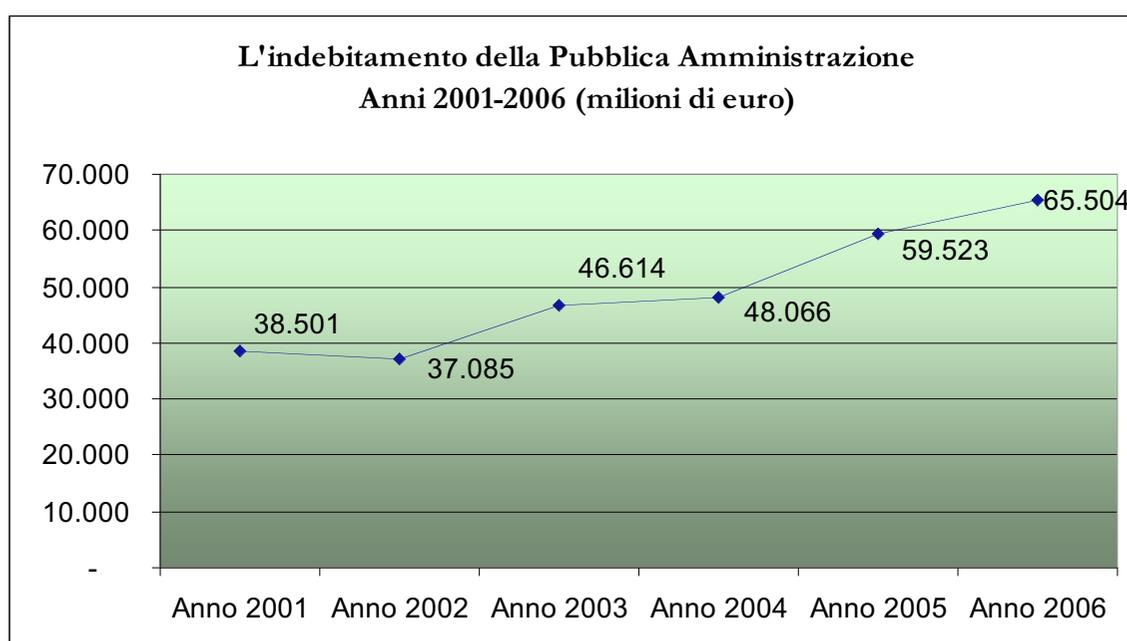
<sup>1</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese", anno 2006, vol. I.



## L'indebitamento netto

Nonostante il quadro favorevole della finanza pubblica di cui si è accennato, l'indebitamento netto<sup>2</sup> di tutte le Amministrazioni pubbliche<sup>3</sup> ha subito un ulteriore aumento superando di circa 6 miliardi di Euro l'indebitamento netto del 2005. In valori assoluti esso ha raggiunto i 65,5 miliardi di euro (4,4% in rapporto al PIL, contro il 4,2% del 2005)<sup>4</sup>.

Grafico n. 1



(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Anche per le Amministrazioni Locali questi ultimi anni hanno rappresentato un periodo difficile dal punto di vista degli equilibri della gestione di bilancio. Essi hanno risentito dell'effetto di diversi fattori, quali:

- L'ingessamento delle basi imponibili su cui viene esercitato la potestà fiscale locale, dovuto a sua volta alla prolungata fase riflessiva che il ciclo economico ha attraversato negli ultimi anni;
- La contenuta dinamica dei trasferimenti erariali che hanno mostrato tassi di crescita mediamente inferiori a quelli del PIL;

<sup>2</sup> L'indebitamento netto è il risultato differenziale negativo tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, anticipazioni produttive e non) Se tale saldo risulta positivo si parla di accreditamento. Fonte: glossario ISTAT

<sup>3</sup> Con il termine si indica il complesso di tutte le amministrazioni centrali, locali e degli enti di previdenza.

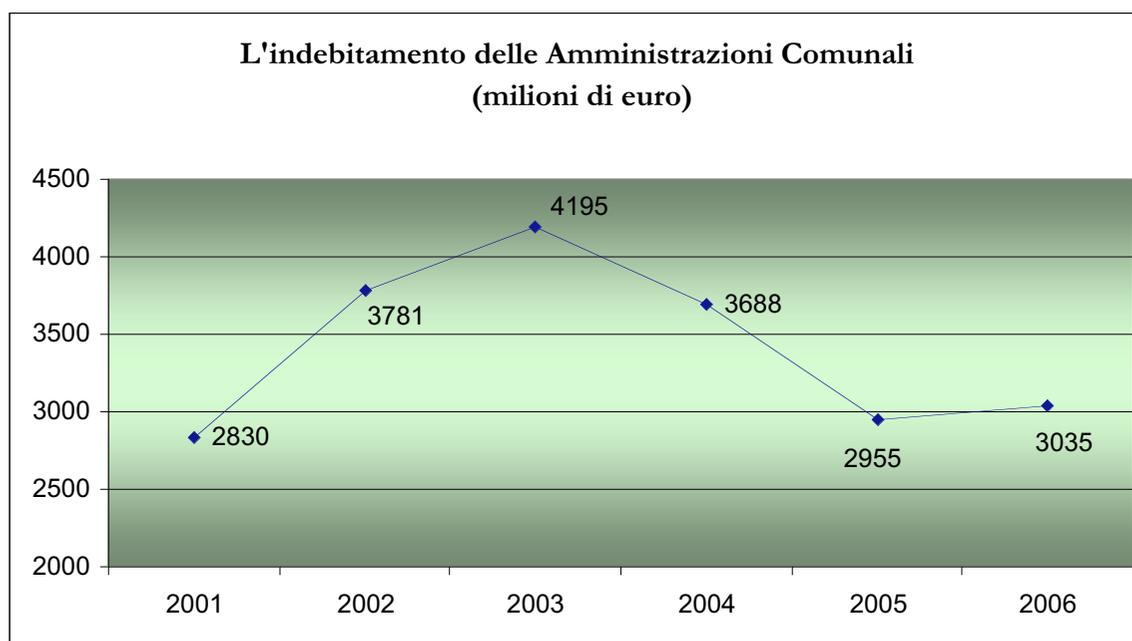
<sup>4</sup> ISTAT, "Conti Economici Nazionali-Anni 2004-2006", 1 marzo 2007.



- La dinamica particolarmente sostenuta di alcune funzioni di spesa (in primis, la spesa sanitaria ed assistenza);
- Il crescente impegno delle Amministrazioni locali sul fronte degli investimenti che, ad eccezione dell'anno 2005, sono significativamente aumentati di importanza.
- Lo stentato avvio del federalismo fiscale di cui solo con la manovra finanziaria 2007 si accenna un timido inizio.

Nonostante ciò, se si analizza la serie storica dell'indebitamento delle Amministrazioni Comunali tra il 2001 e il 2006 (grafico 2) e la si pone a confronto con l'indebitamento totale della Pubblica Amministrazione, emerge un comportamento responsabile da parte dei Comuni che hanno dimostrato di contenere in maniera rilevante il proprio indebitamento ed anzi lo hanno addirittura abbassato, registrando un peso percentuale pari al 4,6% sul totale delle pubbliche amministrazioni.

Grafico n. 2



(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Come è possibile notare dal grafico 2, infatti, negli anni fino al 2005 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Comunali è diminuito di ben 19 punti percentuali, mentre nell'anno 2006 è comunque rimasto pressoché costante.

Da ciò si può quindi tranquillamente affermare che l'aumento di indebitamento della Pubblica Amministrazione nell'ultimo anno non è imputabile alle Amministrazioni Comunali, poiché queste



ultime, come sopra ampiamente dimostrato, hanno mantenuto inalterato il loro livello di indebitamento nell'anno 2006.

Al fine di fornire un quadro più dettagliato della situazione debitoria generale può essere utile operare un confronto tra tutti i comparti della Pubblica Amministrazione, da cui è possibile trarre interessanti spunti di analisi. A tale proposito, la tabella 1 analizza il deficit (indebitamento) dei principali comparti della Pubblica Amministrazione fino all'anno 2006. Come si può notare, nel 2006, i Comuni sono gli unici enti ad aver mantenuto un livello di indebitamento pressoché costante, a fronte di incrementi molto più elevati registrati nelle altre amministrazioni, in particolare Regioni e Amministrazione Centrale. Gli Enti Previdenziali confermano un trend fortemente positivo, con un aumento del loro accreditamento netto<sup>5</sup>.

Tabella n. 1

<b>Composizione indebitamento della Pubblica Amministrazione. Anni 2001-2006</b>						
<b>(milioni di euro)</b>						
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Amministrazione centrale	-38.612	-38.690	-39.529	-41.205	-53.767	-57.782
Amministrazioni regionali	-1.458	-402	776	-3.974	144	-6.291
Amministrazioni provinciali	-540	-1.424	-1.302	-1.968	-1.524	-1.970
Amministrazioni comunali	-2.830	-3.781	-4.195	-3.688	-2.955	-3.035
Enti sanitari locali	277	-4.345	-594	-3.298	-7.220	-5.484
Enti di previdenza	3.604	12.042	-1.097	6.282	6.290	9.211

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

<sup>5</sup> L'accREDITAMENTO netto è il risultato differenziale positivo tra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, anticipazioni produttive e non)

## Le entrate

Sul fronte delle entrate, si rende opportuno in questa sede effettuare una breve e concisa disamina della situazione economica del Paese considerato nel suo complesso, analizzando così come già fatto nell'analisi dell'indebitamento netto, i comportamenti dei principali comparti dell'Amministrazione Pubblica.

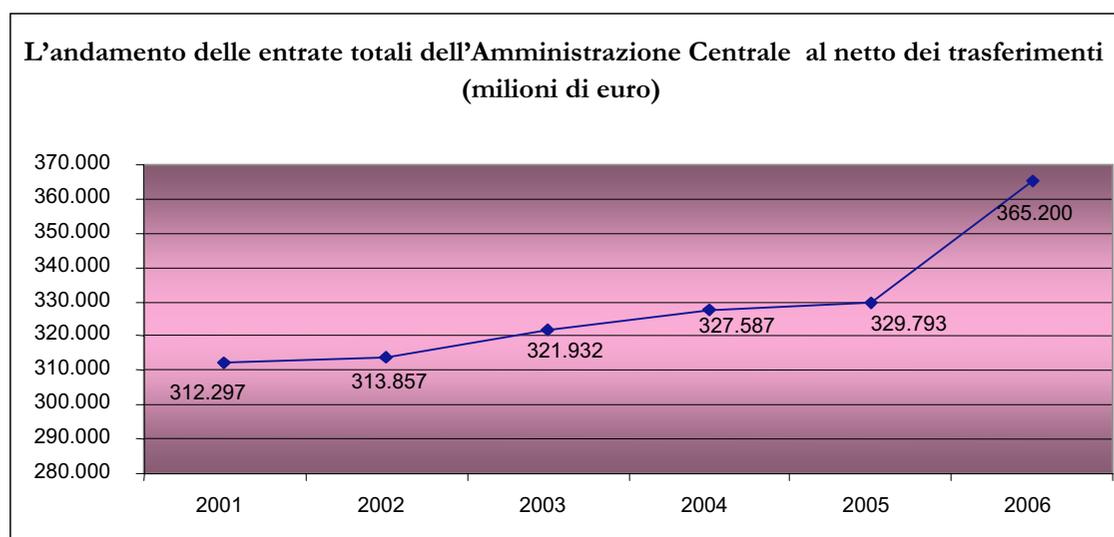
Tabella n. 2

Entrate Totali al netto dei trasferimenti	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Regioni	63.227	66.152	73.305	73.107	74.881	78.386
Province	4.527	4.945	5.326	5.683	5.828	5.960
Comuni	26.221	28.819	30.622	33.312	33.727	34.315
Enti sanitari locali	2.139	2.223	2.294	2.336	2.387	2.430
Enti di Previdenza	153.465	160.628	167.640	174.949	182.522	190.888
Amministrazione centrale	312.297	313.857	321.932	327.587	329.793	365.200

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

In particolare, le entrate totali dell'Amministrazione Centrale<sup>6</sup> segnalano un incremento del 10,7% rispetto al 2005. Esse ammontano, nel complesso, a 365.200 milioni di euro.

Grafico n. 3



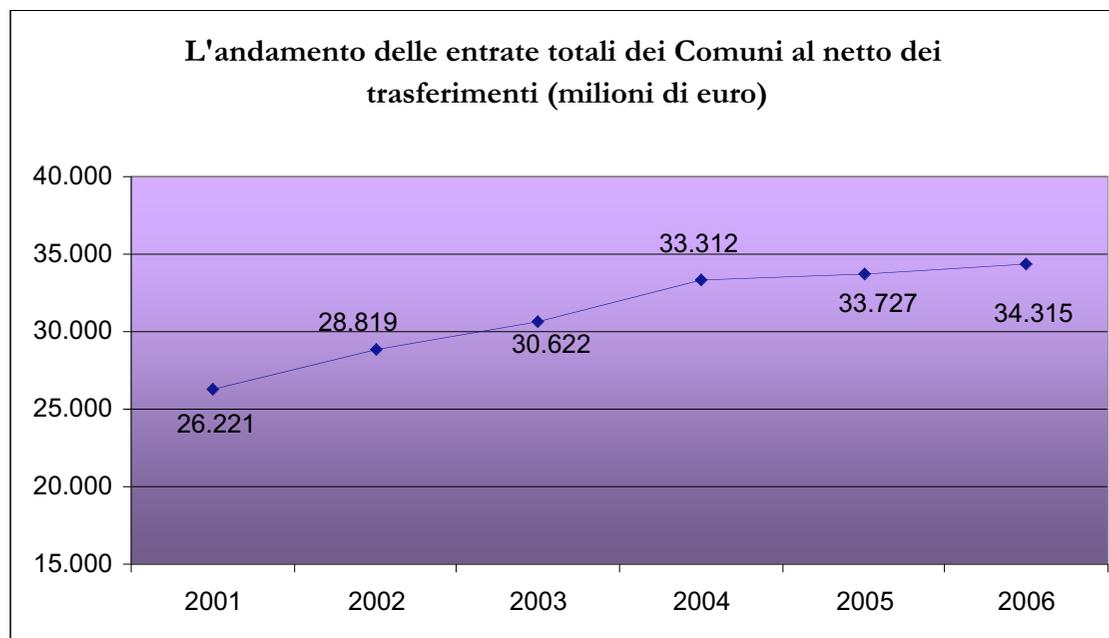
(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

<sup>6</sup> Le Amministrazioni Centrali comprendono l'amministrazione dello Stato in senso stretto (i ministeri) e gli organi costituzionali; gli enti centrali con competenza su tutto il territorio del Paese (Cassa depositi e prestiti, Anas, Cri, Coni, Cnr, ISTAT, Isae ecc.). Fonte: glossario ISTAT.



Le entrate complessive delle Amministrazioni Comunali al netto dei trasferimenti ammontano, in valori assoluti, a 34.315 milioni di euro (v. grafico 4). Esse hanno registrato nel 2006 un incremento dell'1,7%, contro un incremento ben più consistente delle entrate della Amministrazione Centrale, che come abbiamo visto, sono cresciute del 10,7%.

Grafico n. 4



(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Relativamente agli altri comparti dell'Amministrazione Locale, anche Regioni e Province registrano nel 2006 un incremento delle entrate totali, anche se piuttosto contenuto e pari, rispettivamente, al 4,7% e al 2,3%, come risulta dalla tabella 3.

### Incremento percentuale delle entrate per i vari comparti

Tabella n. 3

anno	incremento delle entrate regionali%	incremento delle entrate provinciali%	incremento delle entrate comunali %	incremento delle entrate Enti sanitari%	incremento delle entrate Enti previdenza %	incremento delle entrate A. centrale %
2002	4,6%	9,2%	9,9%	3,9%	4,7%	0,5%
2003	10,8%	7,7%	6,3%	3,2%	4,4%	2,6%
2004	-0,3%	6,7%	8,8%	1,8%	4,4%	1,8%
2005	2,4%	2,6%	1,2%	2,2%	4,3%	0,7%
2006	4,7%	2,3%	1,7%	1,8%	4,6%	10,7%

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")



La tabella 4 invece fornisce un quadro generale dell'incremento delle entrate totali dei vari comparti in valori assoluti.

### Incremento in termini assoluti delle entrate per comparti

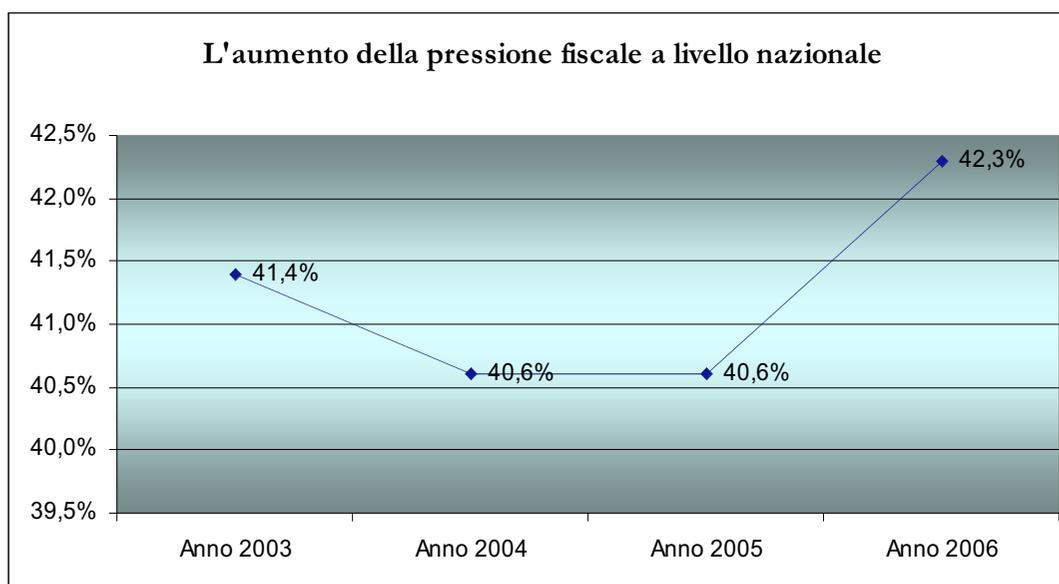
Tabella n. 4

anno	incremento delle entrate regionali in valore assoluto	incremento delle entrate provinciali in valore assoluto	incremento delle entrate comunali in valore assoluto	incremento delle entrate Enti sanitari in valore assoluto	incremento delle entrate Enti previdenza in valore assoluto	incremento delle entrate A. centrale in valore assoluto
2002	2.925	418	2.598	84	7.163	1.560
2003	7.153	381	1.803	71	7.012	8.075
2004	-198	357	2.690	42	7.309	5.655
2005	1.774	145	415	51	7.573	2.206
2006	3.505	132	588	43	8.366	35.407

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

La pressione fiscale nazionale, data dal rapporto tra il prelievo fiscale (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale) e parafiscale (contributi sociali) ed il PIL, è aumentata di 1,7 punti percentuali, raggiungendo il 42,3% del PIL rispetto al 40,6% registrato nel 2005, anche per effetto dell'azione di contrasto all'evasione fiscale e all'erosione delle basi imponibili<sup>7</sup>. Il grafico 5 evidenzia come nell'anno 2006 l'aumento della pressione fiscale sia stato significativamente superiore rispetto agli anni precedenti.

Grafico n. 5

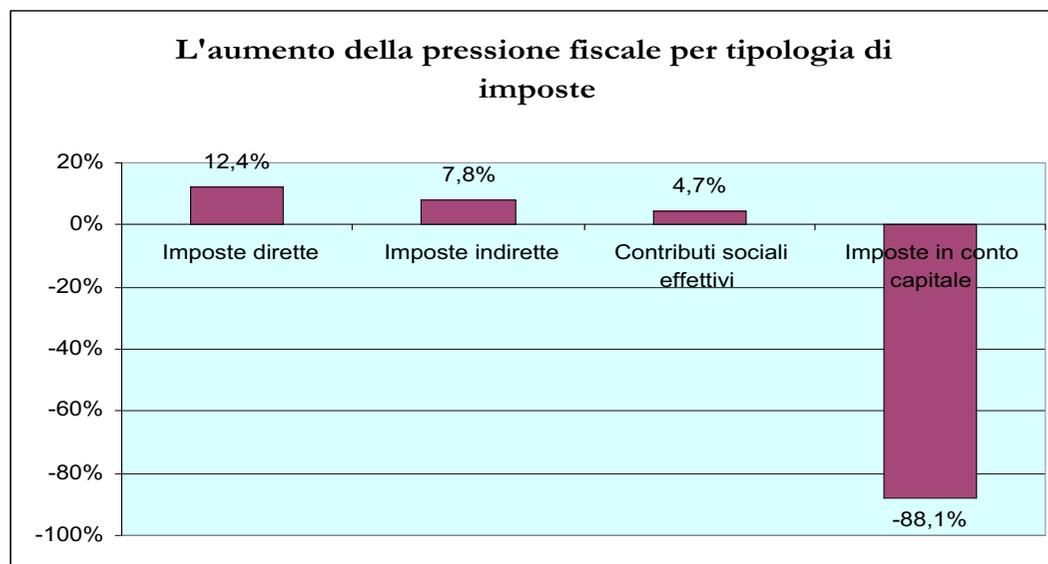


(Elaborazioni IFEL su Dati ISTAT, "Conti Economici Nazionali. Anni 2004- 2006")



Tale risultato è l'effetto di una dinamica diversificata delle componenti del prelievo fiscale e parafiscale, all'interno del quale, come si evince dal grafico 6, le imposte dirette sono aumentate del 12,4%, quelle indirette sono aumentate del 7,8%, i contributi sociali effettivi sono aumentati del 4,7%, mentre le imposte in conto capitale sono significativamente diminuite (-88,1%) per il venir meno delle sanatorie edilizie, risultando pari allo 0,03% delle entrate complessive, mentre nel 2005 era lo 0,3%.

Grafico n. 6

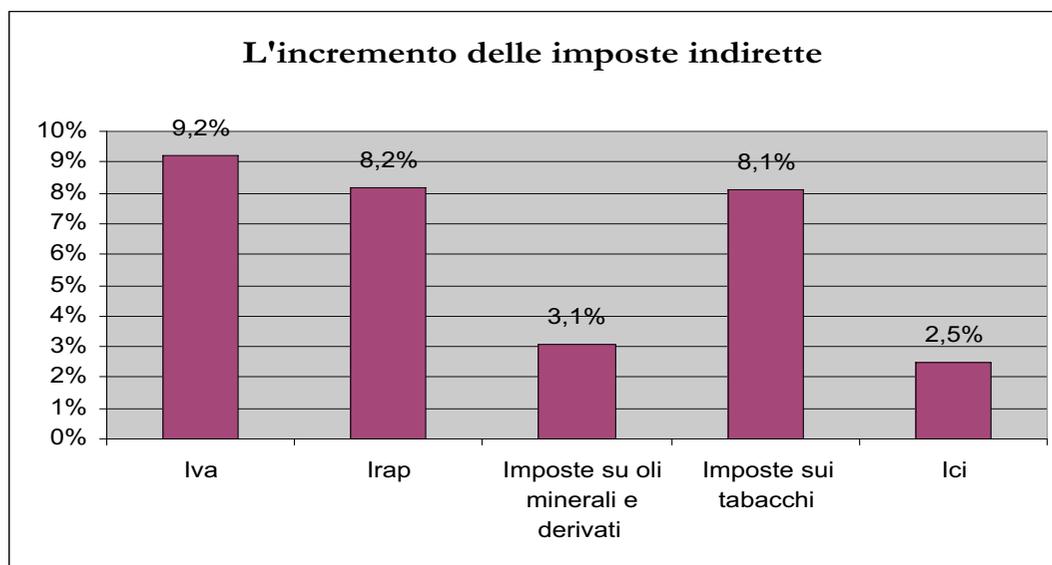


(Elaborazioni IFEL su Dati ISTAT, "Conti Economici Nazionali. Anni 2004- 2006")

In particolare, l'aumento delle entrate provenienti dalle imposte indirette è stato determinato principalmente dagli incrementi del gettito dell'Iva (+9,2%), dell'IRAP (+8,2%), delle imposte sugli oli minerali e derivati (+3,1%) e delle imposte sui tabacchi (+8,1%), dell'ICI (+2,5%) e delle imposte di registro e sostitutiva, di bollo, di surrogazione registro e bollo (+13,4%), dei diritti catastali (+39,7%), dell'imposta su lotto e lotterie (+11,5 %) e dell'imposta ipotecaria (+50,9%).



Grafico n. 7



(Elaborazioni IFEL su Dati ISTAT, "Rapporto Annuale. Anno 2006")

Dal grafico n. 7 si evince quindi che, nel generalizzato aumento percentuale delle imposte indirette, l'incremento relativo all'ICI risulta il più contenuto.

A livello comunale la pressione fiscale è diminuita, passando dall'1,29% del 2005 all'1,33% del 2006; Regioni e Province hanno invece aumentato la pressione fiscale nell'ultimo anno, raggiungendo in entrambi i comparti il 6,3%. Anche la pressione fiscale dell'Amministrazione Centrale è aumentata: ciò significa che i Comuni sono l'unico comparto ad aver diminuito la pressione fiscale nel 2006 (tabella 5).

Tabella n. 5

Anno	PIL nazionale	pressione fiscale comunale	pressione fiscale provinciale	pressione fiscale regionale	pressione fiscale centrale
2001	1.248.648	1,18%	0,27%	2,95%	23,02%
2002	1.295.226	1,25%	0,29%	3,46%	22,24%
2003	1.335.354	1,31%	0,30%	4,45%	22,26%
2004	1.390.539	1,35%	0,30%	5,33%	21,72%
2005	1.423.048	1,33%	0,30%	5,86%	21,43%
2006	1.475.401	1,29%	0,29%	6,25%	23,00%

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Nell'analisi dell'evoluzione della pressione fiscale va segnalato un timido accenno al decentramento fiscale, inteso come la quota delle entrate fiscali a beneficio delle Amministrazioni Locali. Tale quota si è progressivamente ampliata, passando dal 5,5% del 1990 a un massimo del 16,2% nel 2003, grazie anche all'introduzione di imposte quali ICI e IRAP specificamente destinate alle Amministrazioni Locali, a cui sono affluite anche le addizionali di imposte erariali (IRPEF, imposte sul consumo di energia elettrica) e, per legge, la parte di introiti delle imposte erariali realizzati nel territorio delle regioni a statuto speciale. In seguito, la quota si è lievemente ridotta e nel 2006 è scesa al 15,4%.

## Le spese

Sul fronte delle spese la tabella 7 mostra l'andamento in valori assoluti della spesa totale dei principali comparti dell'Amministrazione Pubblica, al netto dei trasferimenti.

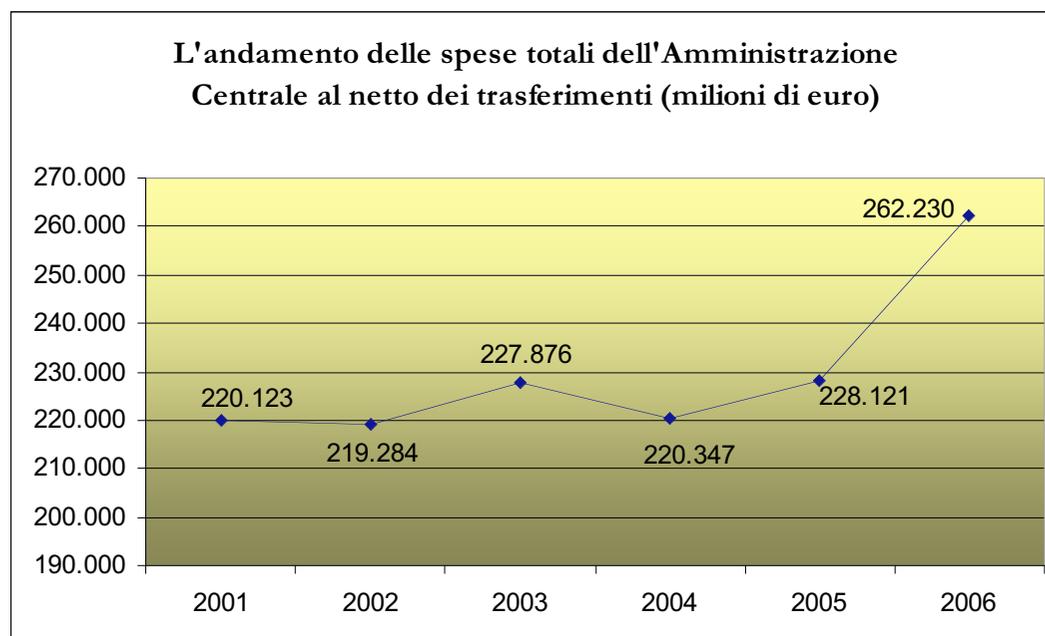
Tabella n. 7

Spese Totali al netto dei trasferimenti	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Regioni	29.518	31.939	32.456	34.682	35.670	37.382
Province	8.402	9.655	10.642	11.390	11.412	12.117
Comuni	52.632	54.880	57.307	61.192	60.666	61.887
Enti sanitari locali	75.240	79.372	81.906	90.183	95.852	101.342
Enti di Previdenza	203.661	206.939	225.371	234.862	243.463	253.963
Amministrazione centrale	220.123	219.284	227.876	220.347	228.121	262.230

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Più nel particolare, la spesa totale delle Amministrazioni Centrali nel 2006 è aumentata del 15% rispetto al 2005, registrando un importo complessivo pari a 262,2 miliardi di euro.

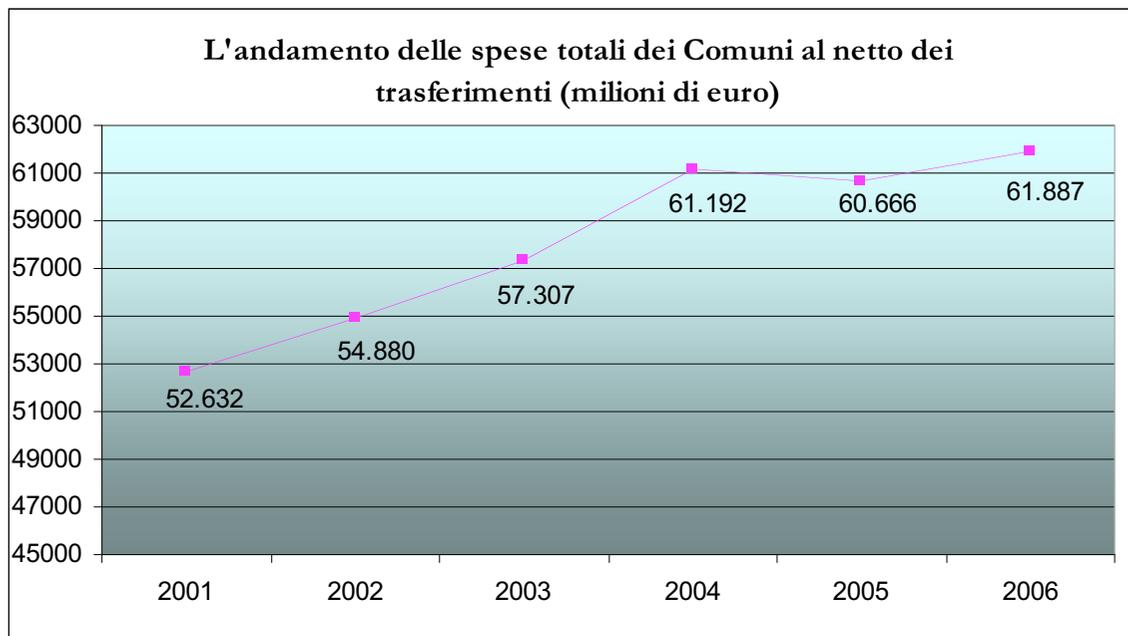
Grafico n. 8



(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Per quanto riguarda le spese delle Amministrazioni Comunali, nel 2006 queste hanno raggiunto i 61,9 miliardi di euro, registrando un incremento percentuale rispetto al 2005 pari solo al 2%, come si desume dal grafico 9.

Grafico n. 9



(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Relativamente agli altri comparti dell'Amministrazione locale, le spese totali delle Province sono aumentate, rispetto al 2005, del 6,2%, mentre le spese totali delle Regioni sono aumentate, rispetto al 2005, del 4,8%. Ne deriva quindi che nel 2006 i Comuni hanno incrementato le spese meno di tutti gli altri comparti della Pubblica Amministrazione. È di contro l'Amministrazione Centrale a presentare il maggior incremento di spesa nel 2006, con una percentuale pari al 15%, ma dovuta in larga misura a partite straordinarie in conto capitale derivanti da indicazioni della Comunità Europea..

### Incremento percentuale della spesa per comparto

Tabella n. 8

anno	incremento delle spese regionali%	incremento delle spese provinciali%	incremento delle spese comunali %	incremento delle spese Enti sanitari%	incremento delle spese Enti previdenza %	incremento delle spese A. centrale %
2002	8,2%	14,9%	4,3%	5,5%	1,6%	-0,4%
2003	1,6%	10,2%	4,4%	3,2%	8,9%	3,9%
2004	6,9%	7,0%	6,8%	10,1%	4,2%	-3,3%
2005	2,8%	0,2%	-0,9%	6,3%	3,7%	3,5%
2006	4,8%	6,2%	2,0%	5,7%	4,3%	15,0%

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

## Incremento della spesa in termini assoluti per comparto

Tabella n. 9

anno	incremento delle spese regionali in valore assoluto	incremento delle spese provinciali in valore assoluto	incremento delle spese comunali in valore assoluto	incremento delle spese Enti sanitari in valore assoluto	incremento delle spese Enti previdenza in valore assoluto	incremento delle spese A. centrale in valore assoluto
2002	2.421	1.253	2.248	4.132	3.278	-839
2003	517	987	2.427	2.534	18.432	8.592
2004	2.226	748	3.885	8.277	9.491	-7.529
2005	988	22	-526	5.669	8.601	7.774
2006	1.712	705	1.221	5.490	10.500	34.109

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Risulta ora opportuno analizzare nel dettaglio le spese per il personale, che all'interno delle spese correnti meritano particolare attenzione.

Come risulta dalle tabelle 10 e 11, tali spese hanno subito un generale incremento in tutti i comparti dell'Amministrazione Pubblica.

Ciò nonostante l'incremento delle spese per il personale nel comparto Comuni risulta, in termini percentuali, il più contenuto, registrando al 2006 un aumento del 7,1%, contro il 7,2% delle Regioni e il 7,5% delle Province (tabella 12).

Tabella n. 10

Spesa personale	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Regioni</b>	4.527	5.025	5.040	5.182	5.403	5.790
<b>Province</b>	1.589	1.857	2.004	2.093	2.212	2.378
<b>Comuni</b>	14.179	14.571	15.123	15.919	15.898	17.024
<b>Enti sanitari locali</b>	28.133	28.904	29.171	32.051	33.298	35.753
<b>Enti di Previdenza</b>	2.958	2.981	3.334	3.111	3.160	3.303
<b>Amministrazione centrale</b>	73.505	77.098	82.535	83.677	88.055	89.917

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

## Incremento delle spese di personale in valore assoluto

Tabella n. 11

Anno	incremento delle spese personali regionali in valore assoluto	incremento delle spese personali provinciali in valore assoluto	incremento delle spese personali comunali in valore assoluto	incremento delle spese personali Enti sanitari in valore assoluto	incremento delle spese personali Enti previdenza in valore assoluto	incremento delle spese personali A. centrale in valore assoluto
2002	498	268	392	771	23	3.593
2003	15	147	552	267	353	5.437
2004	142	89	796	2.880	-223	1.142
2005	221	119	-21	1.247	49	4.378
2006	387	166	1.126	2.455	143	1.862

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

## Incremento della spese di personale in percentuale

Tabella n. 12

Anno	incremento delle spese personali regionali in %	incremento delle spese personali provinciali in %	incremento delle spese personali comunali in %	incremento delle spese personali Enti sanitari in %	incremento delle spese personali Enti previdenza in %	incremento delle spese personali A. centrale in %
2002	11,0%	16,9%	2,8%	2,7%	0,8%	4,9%
2003	0,3%	7,9%	3,8%	0,9%	11,8%	7,1%
2004	2,8%	4,4%	5,3%	9,9%	-6,7%	1,4%
2005	4,3%	5,7%	-0,1%	3,9%	1,6%	5,2%
2006	7,2%	7,5%	7,1%	7,4%	4,5%	2,1%

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Le tabelle 10, 11 e 12 dimostrano che l'incremento della spesa del personale in tutto il comparto delle Amministrazioni Locali incide in maniera rilevante sul totale delle Pubbliche Amministrazioni considerate nel loro complesso. Il motivo di tale rilevanza è stato il rinnovo del CCNL del biennio 2004- 2005 ed il pagamento dei relativi arretrati.

## Aggregati di finanza pubblica

A livello nazionale il saldo primario, ovvero l'indebitamento al netto della spesa per interessi, è risultato positivo e pari allo 0,2% del PIL, ma in peggioramento rispetto allo 0,4% dell'anno 2005 e all'1,3% del 2004.

A livello comunale, il saldo primario<sup>8</sup> in valore assoluto ammonta a -26.567 milioni di euro, ed è pari al -1,8% del PIL.

Il rapporto di copertura delle entrate complessive delle pubbliche amministrazioni rispetto alle spese (saldo primario/PIL) è stato pari al 91,3%, in luogo del 91,5% del 2005. Il rapporto entrate correnti spese correnti della Pubblica Amministrazione è stato pari al 102,9% nel 2006 rispetto al 98,8% del 2005. Il rapporto delle entrate correnti sulle spese correnti nei comuni nel 2006 è pari al 114,8%, rispetto al 2005 in cui il rapporto era 113,7%.

### Aggregati di finanza pubblica per l'anno 2006 (milioni di euro).

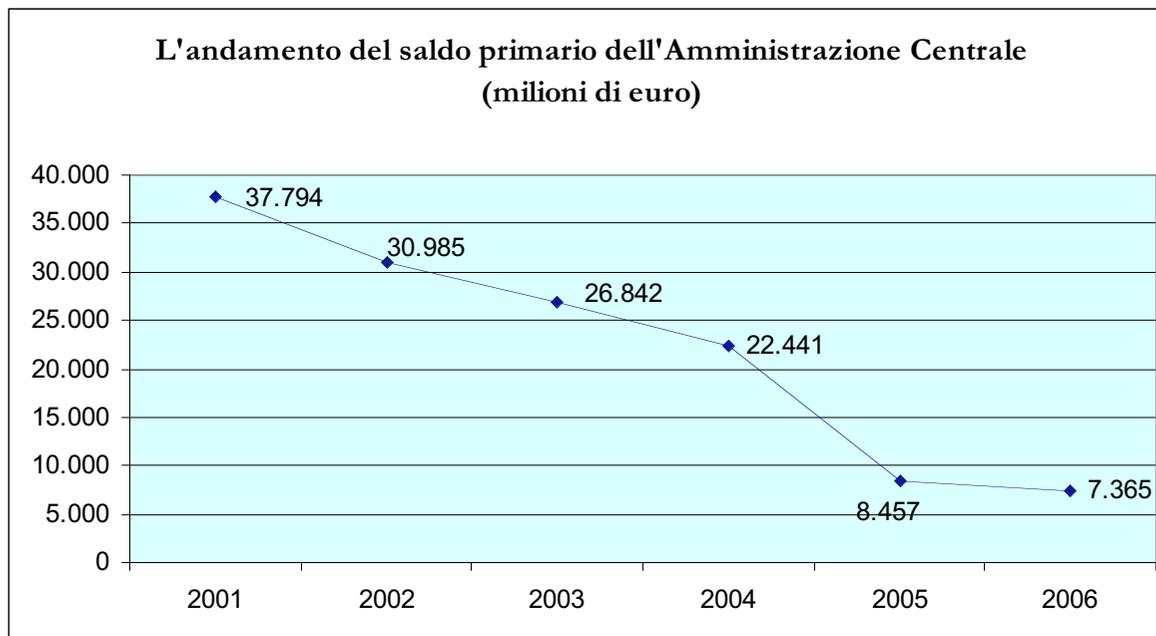
Tabella n. 13

<b>Indebitamento netto nazionale</b>	<b>Entrate correnti/spese correnti (%)</b>	<b>Saldo primario/PIL (%)</b>	<b>Pressione fiscale (%)</b>
-64.743	+4,1%	0,2%	42,3%

(Elaborazioni IFEL su Conti Economici Nazionali. Anni 2004-2006)

<sup>8</sup> Il saldo primario risulta dalla differenza tra il totale delle entrate al netto di trasferimenti da enti pubblici, contributi agli investimenti da enti pubblici e altri trasferimenti in conto capitale da enti pubblici, e il totale delle spese, al netto degli interessi passivi.

Grafico n. 10



(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

**Aggregati di finanza comunale per l'anno 2006 (Milioni di euro)**

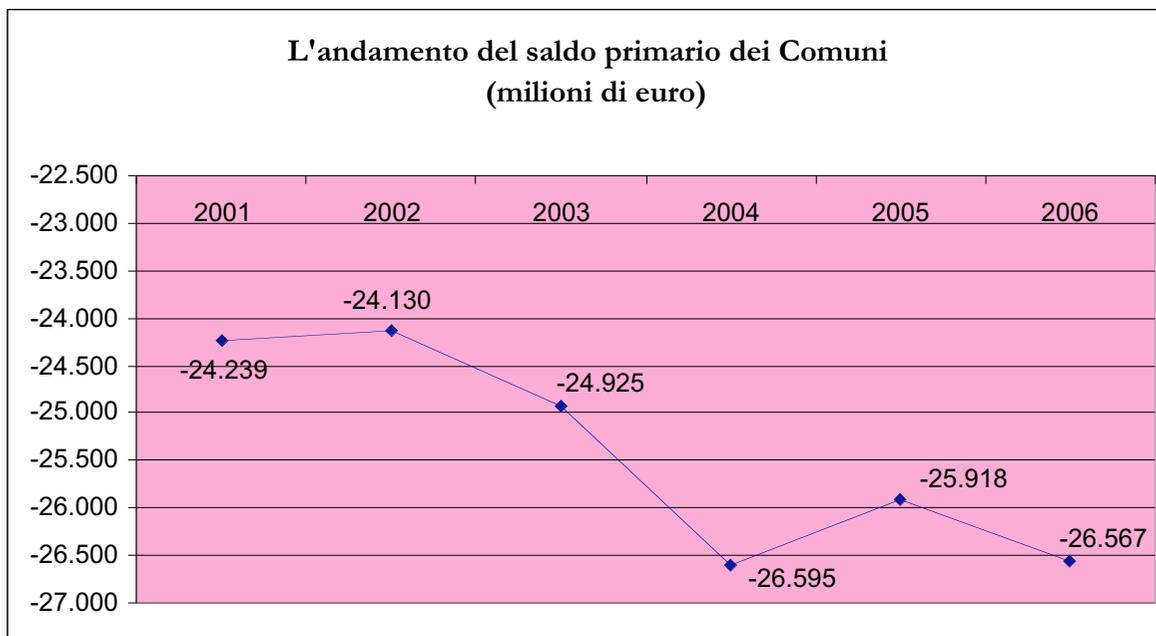
Tabella n. 14

<b>Indebitamento netto comunale</b>	<b>Entrate correnti/spese correnti (%)</b>	<b>Saldo primario/PIL (%)</b>	<b>Pressione fiscale (%)</b>
-3.035	+1,1%	-1,8%	1,29%

(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

Il rapporto debito/PIL è risultato pari al 106,8%, aumentando per il secondo anno consecutivo e raggiungendo un livello superiore a quello del 2002. Il debito pubblico risente dell'andamento del fabbisogno e dell'impatto degli oneri straordinari emersi nel corso dell'anno. Le stesse revisioni del rapporto indebitamento netto su PIL effettuate dall'ISTAT negli anni precedenti sottolineano la necessità di un attento monitoraggio dei flussi di spesa e di una maggiore trasparenza dei conti pubblici, cui la manovra finanziaria 2007 è chiaramente ispirata.

Grafico n.11

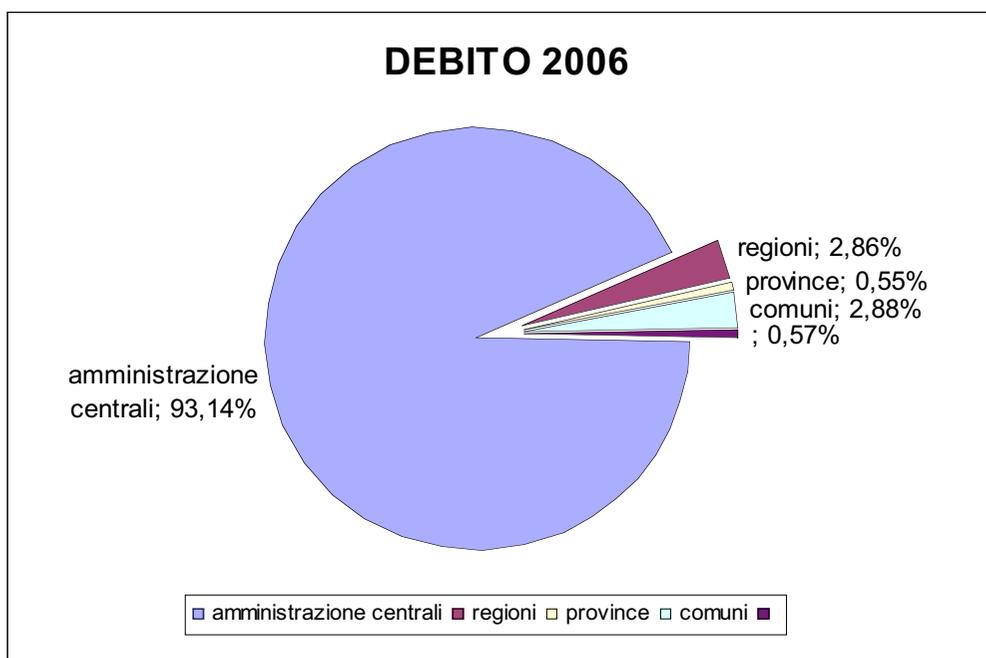


(Elaborazioni IFEL su dati ISTAT, "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche. Anni 1980-2006")

## Il debito pubblico

Le tabelle che seguono sintetizzano la situazione dello stock del debito pubblico al 2006, secondo i dati forniti dalla Banca d'Italia.

Grafico n. 12



(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)

Anche lo stock del debito grava essenzialmente sull'Amministrazione Centrale (93,14%), seguito però, in questo caso, dai Comuni al 2,88%. Tra gli enti locali i Comuni registrano il livello di debito più rilevante perché hanno dovuto sopperire alle difficoltà indotte dal blocco delle aliquote e al contempo

dalla necessità di garantire un'adeguata spesa per investimenti; infatti, il debito delle Amministrazioni comunali è cresciuto dopo gli anni del risanamento della finanza pubblica italiana, passando dal 2,6% del PIL del 1999 a circa il 3,1% alla fine del 2006. Viceversa, l'indebitamento netto ha registrato un parziale miglioramento, grazie alla gestione efficiente delle poste debitorie che ha consentito di ottenere risparmi significativi sul versante della spesa per interessi. In sostanza, i Comuni hanno sfruttato il periodo di bassi tassi per indebitarsi o ristrutturare lo stock di debito esistente, in modo da utilizzare i proventi del minor onere per interessi per finanziare investimenti, spese correnti fondamentali e garantire simultaneamente un consolidamento dei conti.

Tabella n. 15

<b>Debito Amministrazione Pubblica</b> dati in mln di €			
<b>comparto</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Amministrazione centrali	1.364.909	1.421.095	1.467.237
Amministrazioni locali:	76.627	89.775	108.054
Regioni	29.824	33.812	45.010
Province	5.863	7.287	8.683
Comuni	35.310	40.841	45.325
Altri enti	5.629	7.835	9.036
Enti di previdenza	1.458	55	55
<b>TOTALE</b>	<b>1.442.994</b>	<b>1.510.925</b>	<b>1.575.346</b>

(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)

Tabella n. 16

<b>Percentuali Debito Amministrazione Pubblica</b>			
<b>comparto</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Amministrazione centrali	94,59%	94,05%	93,14%
Regioni	2,07%	2,24%	2,86%
Province	0,41%	0,48%	0,55%
Comuni	2,45%	2,70%	2,88%
Altri enti	0,39%	0,52%	0,57%
Enti di previdenza	0,10%	0,00%	0,00%
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)

In valori assoluti, il debito dei Comuni è molto simile al debito delle Regioni, aggirandosi entrambi intorno ai 45 miliardi di euro. In termini percentuali, invece, rispetto al 2005, i Comuni registrano l'incremento di debito più contenuto: questo è pari al 10,98%, contro il 19,16% delle Province e il 33,12% delle Regioni. Ciò significa che, pur presentando valori assoluti piuttosto elevati, nell'ultimo anno i Comuni hanno registrato il minor incremento di debito.

Tabella n. 17

<b>Debito Amministrazione Pubblica incremento in valore assoluto</b>		
<b>comparto</b>	<b>2004 2005</b>	<b>2005 - 2006</b>
Amministrazione Centrali	56.186	46.142
Amministrazioni Locali:	13.148	18.279
<i>Regioni</i>	3.988	11.198
<i>Province</i>	1.424	1.396
<i>Comuni</i>	5.531	4.484
<i>Altri enti</i>	2.206	1.201
Enti di previdenza	-1.403	0
<b>TOTALE</b>	<b>67.931</b>	<b>64.421</b>

(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)

Tabella n. 18

<b>Debito Amministrazione Pubblica incremento in percentuale</b>		
<b>comparto</b>	<b>2004 2005</b>	<b>2005 - 2006</b>
Amministrazione Centrali	4,12%	3,25%
Amministrazioni Locali:	17,16%	20,36%
<i>Regioni</i>	13,37%	33,12%
<i>Province</i>	24,29%	19,16%
<i>Comuni</i>	15,66%	10,98%
<i>Altri enti</i>	39,19%	15,33%
Enti di previdenza	-96,23%	0,00%
<b>TOTALE</b>	<b>4,71%</b>	<b>4,26%</b>

(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)

Tabella n. 19

<b>Debito Amministrazioni Locali dati in mln di €</b>					
<b>Anno</b>	<b>Regioni</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni</b>	<b>Altri enti</b>	<b>TOTALE</b>
2000	17.711	1.487	15.411	4.527	39.136
2001	19.219	1.626	15.711	4.871	41.427
2002	22.176	1.987	16.752	5.562	46.477
2003	27.412	4.864	33.340	5.669	71.285
2004	29.824	5.863	35.310	5.629	76.626
2005	33.812	7.287	40.841	7.835	89.775
2006	<b>45.010</b>	<b>8.683</b>	<b>45.325</b>	<b>9.036</b>	<b>108.054</b>

(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)

Tabella n. 20

<b>Percentuale Debito Amministrazioni Locali</b>					
<b>Anno</b>	<b>Regioni</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni</b>	<b>Altri enti</b>	<b>TOTALE</b>
2000	45,26%	3,80%	39,38%	11,57%	100,00%
2001	46,39%	3,92%	37,92%	11,76%	100,00%
2002	47,71%	4,28%	36,04%	11,97%	100,00%
2003	38,45%	6,82%	46,77%	7,95%	100,00%
2004	38,92%	7,65%	46,08%	7,35%	100,00%
2005	37,66%	8,12%	45,49%	8,73%	100,00%
2006	<b>41,66%</b>	<b>8,04%</b>	<b>41,95%</b>	<b>8,36%</b>	<b>100,00%</b>

(Elaborazioni IFEL su dati della Banca d'Italia)



## CAPITOLO II

### L'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI (ICI)

#### Introduzione

Sin dalla sua prima istituzione con il decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, l'Imposta Comunale sugli Immobili è stata oggetto di continui interventi normativi da parte del legislatore statale. Il risultato finale è una continua produzione legislativa che non fornisce certezze agli operatori del settore e che al momento crea forti difficoltà, tanto per questi ultimi quanto per i contribuenti.

È fuori dubbio comunque che l'istituzione dell'ICI ha avuto l'effetto di attribuire ai Comuni italiani l'autonomia impositiva. Una delle tappe fondamentali è stato il decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446, che disciplina la potestà regolamentare dei Comuni in materia di ICI, e garantisce loro la possibilità di regolamentare e semplificare una serie di atti amministrativi attraverso cui gestire autonomamente le proprie entrate tributarie.

Il decreto legislativo 446/1997 segna il punto di arrivo di un iter evolutivo in tema di potestà impositiva dei Comuni che passa attraverso tre fasi molto diverse tra loro.

La prima fase, successiva alla riforma tributaria dei primi anni settanta, si distingue per la scarsissima autonomia tributaria degli enti locali che potevano limitarsi ad accertare e riscuotere un numero esiguo di tributi propri.

Una seconda fase, protratta fino al 1990, è caratterizzata da uno sporadico ed incerto ampliamento dell'ambito normativo tributario dei Comuni, che iniziano a gestire tributi quali i canoni per i servizi di fognatura, i contributi di urbanizzazione, le tasse sulle concessioni comunali, la SO.CO.F. (Sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati), e l'Imposta comunale sulle imprese, arti e professioni (ICIAP).

La terza ed ultima fase si caratterizza per una più incisiva applicazione dei principi costituzionali in tema di autonomia impositiva degli enti locali sino ad arrivare alla recente evoluzione normativa in materia di federalismo fiscale, a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dalla imminente riforma fiscale, che rappresentano lo scenario in cui gli enti locali dovranno operare per i prossimi anni. Tali mutamenti richiederanno, ovviamente, da parte delle comunità locali, un notevole impegno organizzativo, di energie e di risorse, al fine di adempiere correttamente ai loro compiti istituzionali e, nello stesso tempo, di definire scelte adeguate per l'economia delle singole realtà territoriali.

Ma analizziamo ora nello specifico come si è evoluta l'ICI ed i passaggi legislativi che hanno caratterizzato quella che oggi rappresenta il cardine dell'autonomia impositiva degli enti locali.



Originariamente, la legge istitutiva dell'ICI, decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504, prevedeva un'aliquota unica da applicare alla base imponibile, per determinare l'ammontare dell'imposta dovuta. Successivamente, la legge n. 662 del 1996 è giunta ad ampliare la libertà di azione dei Comuni all'interno del tributo, prevedendo che i Comuni liquidino, accertino e riscuotano l'imposta (articolo 4, primo comma), stabilendone le aliquote tra un minimo del 4‰ ed un massimo del 7‰ (articolo 6, primo comma del d.lgs 504/1992 così come modificato dall'articolo 3, comma 53 della legge 23 dicembre 1996 n.662) e ne graduino riduzioni e detrazioni (articolo 8, terzo comma D.lgs. 504/1992) sia relativamente alle caratteristiche del fabbricato su cui grava l'imposta (inagibilità, inabitabilità) e sia al requisito di abitazione principale o di altro tipo. A queste disposizioni si sono conformati i Comuni italiani da allora sino ad oggi.

### Aliquote e fattispecie

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

1. **Aliquota ordinaria** – può essere fissata in misura non inferiore al 4 ‰ né superiore al 7 ‰. Il Comune può tuttavia deliberare l'applicazione di aliquote anche inferiori al limite legislativo del 4‰ ma solo relativamente a determinate fattispecie (articolo 5 bis comma 4 del decreto legge n. 86 del 27 maggio 2005 così come convertito dalla legge n. 148/2005).
2. **Aliquota ridotta** – in misura non inferiore al 4‰ che può essere applicata solo a :
  - *Abitazioni principali* intendendosi per tale quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, ed i suoi familiari dimorano abitualmente. (articolo 8 d. lgs 504/1992);
  - *Unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie* a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dai soci assegnatari purché residenti nel Comune.

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

3. **Aliquota agevolata** – per gli immobili posseduti da enti ed organismi senza scopo di lucro (di cui articolo 10 del d. lgs 460/1997) diversi da quelli che rientrano nelle esenzioni di cui all'articolo 7 del d. lgs 504/92;
4. **Aliquota diversificata** – può determinarsi entro il limite massimo del 7‰ e minimo del 4‰ per gli immobili diversi dalle abitazioni, gli immobili posseduti in aggiunta alle abitazioni principali ed alloggi non locati da almeno due anni;





5. **Aliquota minima** - 4‰ per i fabbricati realizzati per la vendita e non venduti dalle imprese che hanno per oggetto esclusivo o prevalente della propria attività, la costruzione e l'alienazione di immobili per un periodo non superiore a tre anni;
6. **Aliquota agevolata speciale** – può essere anche inferiore al 4‰, ed è rivolta a proprietari che eseguano interventi di recupero delle proprietà immobiliari inagibili o inabitabili, ovvero finalizzati al recupero di immobili storici o artistici per un tempo massimo di tre anni dalla data di inizio lavori (articolo 1 legge 449/1997);
7. **Aliquota di favore** – per i proprietari che concedano in locazione, a titolo di abitazione principale, immobili alle condizioni stabilite dalle organizzazioni sindacali dei proprietari e dei conduttori In base alla legge n. 431 del 1998.

Il presente capitolo si limiterà a fornire la situazione completa dei Comuni italiani al 2007 relativamente ai primi due tipi di aliquote che sono le più rappresentative all'interno dei bilanci comunali.

### **Riduzioni e detrazioni dell'imposta**

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

#### *a) Riduzioni dell'ICI*

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

#### *b) Detrazioni dell'ICI*

Le detrazioni trovano il loro fondamento nella finalità di agevolare il possesso della prima casa da parte di tutti i contribuenti. Come sopra accennato la disciplina della detrazione trova il proprio fondamento nei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 8 del d. lgs 504/92 che prevede la possibilità per i Comuni di detrarre 103,29 Euro dall'imposta dovuta per l'abitazione principale di:

- Contribuenti che la possiedono a titolo di proprietà, usufrutto ed altro diritto reale;
- Particolari categorie di soggetti – individuate con deliberazione comunale – che si trovano in situazioni di disagio economico – sociali;
- Soci assegnatari di alloggi appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa;
- Assegnatari di alloggi appartenenti agli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari).

Infine, a decorrere dall'anno d'imposta 1997, la suddetta detrazione può essere elevata con deliberazione del Comune, sino a 258,23 euro. In alternativa all'aumento della detrazione fino a 258,23





euro, i Comuni possono, sempre con delibera consiliare, prevedere una riduzione dell'imposta al 50%. In ogni caso limitatamente all'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, la detrazione può essere stabilita anche in misura superiore ai 258,23 euro e fino a concorrenza dell'imposta dovuta per la suddetta unità, ai sensi dell'articolo 58 comma terzo del decreto legislativo 446/1997.

### **Le novità introdotte dal Decreto Bersani e dalla manovra finanziaria 2007**

Le norme introdotte tanto dalla manovra finanziaria 2007 quanto dal Decreto Bersani, pur incidendo in maniera significativa su alcuni degli aspetti che riguardano l'ICI, lasciano tuttavia invariati gli aspetti che più direttamente saranno analizzati nel presente Rapporto, pertanto se ne fornirà una breve disamina al fine di dare la maggiore completezza possibile alla trattazione.

### **L'organo competente ad approvare le aliquote dell'ICI**

Il comma 156 dell'articolo unico della finanziaria 2007 stabilisce che l'organo competente ad approvare le aliquote dell'ICI è il consiglio comunale in deroga implicita a quanto stabilito dall'art. 42 del Testo unico sugli enti locali, d.lgs. 267 del 2000. Quest'ultima norma, infatti, al comma 2, nell'elencazione dei poteri riservati al consiglio comunale, alla lettera f), ha previsto l'istituzione e l'ordinamento dei tributi comunali, con esclusione della determinazione delle relative aliquote, così individuando, indirettamente ed in modo residuale, nella giunta comunale l'organo competente a fissare le aliquote.

La delibera che, pertanto, approva le aliquote e le detrazioni dell'ICI, dal 1/1/2007, è di competenza consiliare, così come quella che approva l'aliquota dell'addizionale comunale IRPEF, nonché l'aliquota dell'imposta di scopo, mentre rimangono di competenza della giunta comunale le delibere per l'approvazione delle altre tariffe, come per esempio quella della tassa rifiuti.

### **La banca dati integrata delle unità immobiliari**

I commi da 101 a 105 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) disciplinano le procedure di costituzione e gestione di un'unica banca dati delle unità immobiliari fra Agenzia del Territorio, Agenzia delle Entrate e Comuni.

In particolare, viene stabilito che la dichiarazione dei redditi presentata dai soggetti di cui all'articolo 73, comma 1, lettere a) e b), del D.P.R. 22/12/1986, n. 917, che sono in sostanza le società di capitali e gli enti commerciali in genere, in relazione ai periodi di imposta in corso al 31/12/2007, contiene tutte le indicazioni utili ai fini del trattamento dell'imposta comunale sugli immobili. Tali indicazioni sono riportate nelle dichiarazioni dei redditi relative ai periodi di imposta successiva a quello in corso al 31/12/2007, solo in caso di variazione relativa anche a solo una di esse.





Nella dichiarazione dei redditi presentata dai contribuenti diversi dalle società di capitali e dagli enti commerciali, a decorrere dall'anno d'imposta 2008, per ciascun fabbricato deve essere specificato:

- a) l'indirizzo, l'identificativo catastale dell'immobile costituito dal codice del comune, dal foglio, dalla sezione, dalla particella e dal subalterno. Tali dati sono indicati nelle dichiarazioni da presentare negli anni successivi unicamente in caso di variazione relativa anche a solo uno di essi;
- b) l'importo dell'imposta comunale sugli immobili pagata nell'anno precedente.

Con decreto del Capo del Dipartimento delle politiche fiscali, di concerto con il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono definiti gli elementi, i termini e le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui sopra.

In sede di controllo delle dichiarazioni dei redditi da parte dell'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. 29/9/1973, n. 600, si verifica anche il versamento dell'imposta comunale sugli immobili relativo a ciascun fabbricato nell'anno precedente. L'esito del controllo è trasmesso ai Comuni competenti.

L'evidente esigenza che vuole perseguire il legislatore è quella di costituire una banca dati delle unità immobiliari, in quanto attualmente ai fini delle imposte sui redditi, non vengono indicati gli estremi catastali e toponomastici dei fabbricati.

È previsto, infine, che i Comuni trasmettano annualmente all'Agenzia del territorio, per via telematica, i dati risultanti dall'esecuzione dei controlli previsti dal decreto legislativo n. 504 del 1992 in materia di imposta comunale sugli immobili, ove discordanti da quelli catastali, secondo modalità e nei termini stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione dei comuni italiani.

#### *Termine per il versamento dell'ICI accertata*

Il comma 173 lettera e) della legge finanziaria 2007 stabilisce che le somme accertate dal Comune, se non versate entro 60 giorni, e non più 90 come prevedeva la precedente formulazione, dalla notificazione sono rimosse coattivamente. La modifica è quanto mai opportuna in quanto 60 giorni è anche il termine per aderire all'accertamento e quindi per ridurre le sanzioni irrogate ad un quarto ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 472 del 1997. La modifica evita di fatto che il contribuente paghi l'importo risultante dall'avviso notificato oltre il termine di 60 giorni, ma nel termine di 90 giorni, in modo ridotto vedendosi poi contestare la differenza dal comune.

#### *La dichiarazione e la comunicazione ICI*

Le norme relative alla presentazione della dichiarazione sono rimaste sostanzialmente inalterate nel tempo, fino all'entrata in vigore dell'articolo 59, comma 1, lett. l, del D. Lgs. 15.12.1997 n. 446, che prevedeva che con norma regolamentare i Comuni potessero eliminare l'obbligo dichiarativo introducendo la comunicazione e razionalizzando di conseguenza l'attività di accertamento. Tale facoltà





è stata riconosciuta fino all'entrata in vigore della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, che al comma 175 prevede l'abolizione della suddetta lettera l) dell'articolo 59. Si ritiene tuttavia che i Comuni che in data antecedente al 1° gennaio 2007 abbiano stabilito nei propri regolamenti il regime della comunicazione possano e debbano continuare ad utilizzarla dal momento che la disposizione della legge finanziaria 2007 non dispone per il pregresso e comunque per le situazioni che a livello comunale sono state già definite.

L'art. 37, comma 53, del D.L. 4 luglio 2006 n. 223 convertito nella Legge 4 agosto 2006 n. 248, ha previsto, inoltre, a decorrere dall'anno 2007, l'eliminazione dell'obbligo della presentazione della comunicazione e della dichiarazione. Tale soppressione sarà valida nel momento dell'effettiva operatività del sistema di circolazione e fruizione dei dati catastali, da accertare con provvedimento del direttore dell'Agenzia del territorio.

#### *Modalità di versamento dell'ICI e in particolare sull'F24*

L'articolo 37, comma 55, del D.L. 4/7/2006, n. 223, convertito in con la legge n. 248 del 2006, prevede che l'ICI può essere liquidata a discrezione del contribuente in sede di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e può essere versata con F24. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, entrato in vigore il 1° maggio 2007, sono stati definiti i termini e le modalità per l'attuazione di tali disposizioni. Ora i contribuenti hanno la possibilità di pagare l'ICI tramite F24 ed i Comuni si vedranno accreditate le somme derivanti dai suddetti pagamenti direttamente sui propri conti corrente bancari o postali, senza alcun costo aggiuntivo per il servizio svolto dall'Agenzia delle Entrate. Questo costituisce sicuramente un traguardo positivo per l'ANCI, in quanto si sono eliminate di fatto le spese di gestione da corrispondere all'Agenzia delle Entrate, inizialmente previste all'interno del decreto suddetto..

È strettamente collegato a tale norma, il comma 13 del medesimo articolo 37, che prevede dall'anno d'imposta 2007 l'anticipazione dei termini di versamento dell'ICI al 16 giugno per l'acconto ed al 16 dicembre per il saldo, in quanto ha uniformato i termini di scadenza del pagamento dell'ICI ai termini delle imposte erariali.

L'F24 è certamente uno strumento di pagamento che ha grosse potenzialità in quanto:

- non sono previsti oneri a carico del contribuente per il versamento;
- è utilizzabile sia presso gli sportelli bancari sia postali;
- è possibile effettuare la compensazione fra le diverse poste, ma solo con imposte di tipo erariale;
- il riversamento delle entrate all'ente impositore avviene in modo tempestivo.

Il comma 175, inoltre, abroga la lettera n) del comma 1 dell'art. 59 del d.lgs. 446 del 1997, il quale prevede che i Comuni possono, con regolamento adottato a norma dell'art. 52 del citato decreto, razionalizzare le modalità di esecuzione dei versamenti, sia in autotassazione che a seguito di accertamenti, prevedendo, in aggiunta o in sostituzione del pagamento tramite il concessionario della





riscossione, il versamento sul conto corrente postale intestato alla tesoreria del Comune e quello direttamente presso la tesoreria medesima, nonché il pagamento tramite sistema bancario.

Si ritiene come sopra che tale abrogazione sia del tutto inutile; infatti, la potestà regolamentare generale dei Comuni in materia di entrate è disciplinata dall'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997. Tale norma prevede che i Comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti. Le materie non regolamentabili sono sottoposte alla riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione. E' evidente che le modalità di riscossione dell'ICI non sono soggette a tale riserva.

### *Attività di accertamento*

La legge finanziaria 2007 è intervenuta a modificare sostanzialmente la disciplina finora prevista in materia di attività di accertamento. In particolare i commi 161 e 162 dell'articolo unico della legge 296/2006, prevedono misure dirette ad assicurare una disciplina unitaria, in ordine alla tipologia di atti impositivi, loro contenuto e tempi di emissione.

Fino al 31 dicembre 2006, gli uffici tributi degli Enti locali potevano predisporre tre diversi atti impositivi: l'avviso di liquidazione, l'avviso di accertamento in rettifica e l'avviso di accertamento d'ufficio.

Dal 1° gennaio 2007, il comma 162 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, consente all'Ente locale l'emissione di due soli atti impositivi: l'avviso di accertamento in rettifica e l'avviso di accertamento d'ufficio.

Il primo strumento accertativo consentirà all'ente impositore non solo di richiedere la differenza di imposta, oltre agli accessori, sulla scorta di una rettifica della dichiarazione incompleta o infedele presentata dal contribuente ma anche, e qui sta la novità, di contestare parziali o ritardati versamenti pur in presenza di una dichiarazione corretta. Con l'avviso di accertamento d'ufficio, invece, l'ente provvederà a contestare al contribuente non solo l'omissione della dichiarazione ed il relativo versamento del tributo ma anche l'omissione dei versamenti ancorché la relativa dichiarazione risulti regolarmente presentata dal contribuente.

Dall'analisi della norma in questione emerge chiaramente che, dal 1 gennaio 2007, gli enti locali dovranno emettere avvisi di accertamento anche per recuperare imposte o tasse non versate, o versate in misura insufficiente in presenza di dichiarazione regolare presentata dal contribuente (controllo formale); tale situazione, sino al 31 dicembre 2006, eccezion fatta per i comuni che ai fini ICI aveva introdotto la comunicazione in luogo della dichiarazione, richiedeva la notifica di un avviso di liquidazione.





L'articolo 1, comma 161, della legge finanziaria 2007, fissa un termine unico di decadenza per la notifica degli atti impositivi relativi a tutte le entrate tributarie degli enti locali; tale termine è stabilito nel 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere eseguiti. Entro gli stessi termini devono essere contestate ed irrogate le sanzioni amministrative tributarie, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 16 e 17 del D.Lgs. n.472/97

### ***Rimborsi d'imposta***

Anche l'art. 1, comma 164, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introduce significative novità in materia di ICI, in particolare:

- il termine, entro il quale deve essere presentata l'istanza da parte del cittadino, è passato da tre a cinque anni dal giorno del versamento, ovvero da quello in cui è stato accertato il diritto alla restituzione;
- è stato introdotto l'obbligo da parte dell'Ente di effettuare il rimborso entro centottanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza;
- sono introdotte nuove regole sia per il metodo di calcolo sia per la decorrenza degli interessi (la maturazione degli interessi è giorno per giorno e non più semestrale mentre la decorrenza è dalla data dell'eseguito versamento e non più dalla presentazione dell'istanza di rimborso).

Illustrate le principali novità in materia di ICI, appare doveroso anticipare che sono tuttora all'esame del Parlamento altri due importanti questioni, ed in particolare la questione della franchigia da applicare alla prima casa di abitazione e quella dell'abolizione della dichiarazione o della comunicazione ICI, per le quali appare prematuro in questa sede discorrere in maniera dettagliata, dal momento che sia l'una e sia l'altra questione hanno per ora passato l'esame di un solo ramo del Parlamento e necessitano pertanto per il principio del bicameralismo perfetto, di passare per il ramo successivo. Solo allora infatti potranno essere date indicazioni chiare e precise delle relative questioni; per il momento però è opportuno anticipare che al disegno di legge n. 1762 tuttora all'esame della Camera dei Deputati l'ANCI ha presentato un emendamento alla proposta del relatore sull'abolizione ICI prima casa, in cui si chiede di colmare la perdita di gettito dell'ICI che deriva ai Comuni da tale tipo di scelta, con un sistema di compartecipazione dinamica al gettito IRPEF.



## Analisi dei dati<sup>9</sup>

Introdotta brevemente l'iter normativo dell'ICI e le novità apportate dalla legge finanziaria 2007, in questa sezione si fornisce un quadro dettagliato del comportamento degli Enti Locali a seguito della manovra 2007, tanto in relazione alle aliquote ICI, prima casa ed ordinaria, che alle detrazioni che i Comuni hanno stabilito nei propri regolamenti.

### Aliquote 2007 – un confronto con le precedenti annualità

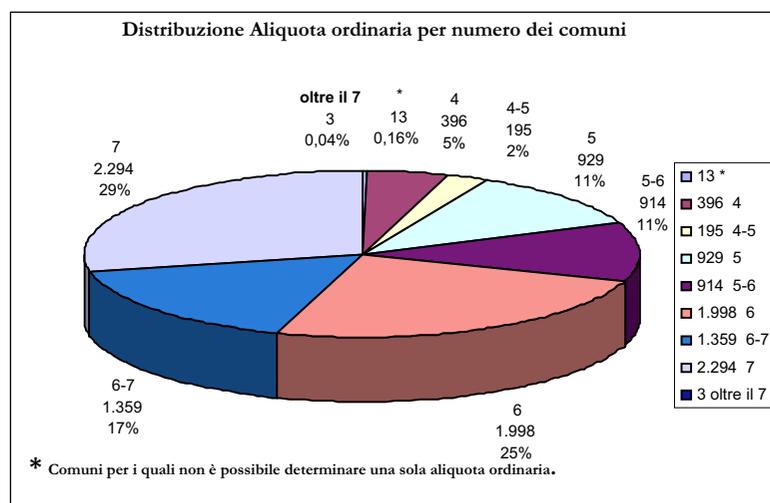
Si può notare dalla tabella n. 1 che solo un esiguo numero di Comuni (189) ha scelto di applicare l'aliquota ordinaria del 7%.

Tabella n. 1

Aliquota ordinaria (%)	N° Comuni		
	2005	2006	2007
*	9	8	13
4	456	423	396
4 - 5	226	205	195
5	1.054	962	929
5 - 6	1.044	976	914
6	2.155	2.096	1.998
6 - 7	1.271	1.326	1.359
7	1.886	2.105	2.294
oltre il 7	0	0	3
	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>

Il grafico n. 1 mostra la stratificazione dell'aliquota ordinaria.

Grafico n. 1



<sup>9</sup> Fonte: IFEL



In particolare, laddove è presente un aumento dell'aliquota ordinaria, si nota una parallela diminuzione dell'aliquota abitazione principale (tabella n. 2) in modo da distribuire il carico impositivo. Si può quindi affermare che a livello nazionale i Comuni hanno intrapreso la scelta di privilegiare i possessori della prima casa in linea con le più recenti istanze politico-sociali. La tabella n. 2 illustra il fenomeno sopra menzionato dello spostamento verso livelli di aliquote più basse dell'abitazione principale.

Tabella n. 2

Aliquota abitazione principale (‰)	N° Comuni		
	2005	2006	2007
*	11	4	11
Esente	2	7	15
3 – 4	7	11	17
4	1.099	1.096	1.173
4 – 5	998	1.004	1.074
5	2.147	2.118	2.067
5 – 6	1.847	1.828	1.769
6	1.511	1.524	1.478
6 – 7	314	337	328
7	165	172	169
	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>

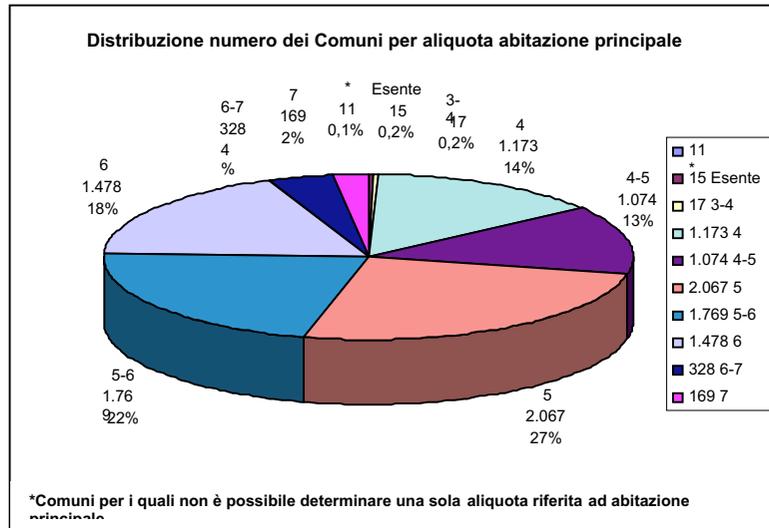
Fonte: IFEL

Infatti, in valori numerici, si nota una diminuzione in termini assoluti dei Comuni che nel 2007 rispetto all'anno 2006 hanno fissato l'aliquota ordinaria dal 5‰ fino al 7‰, si evince uno spostamento verso le aliquote per l'abitazione principale più basse, ed in particolare verso l'aliquota del 4‰, cioè il minimo consentito per legge.

Il grafico n. 2 rappresenta la distribuzione nell'anno 2007 del numero dei Comuni che hanno adottato delle varie aliquote per abitazione principale.



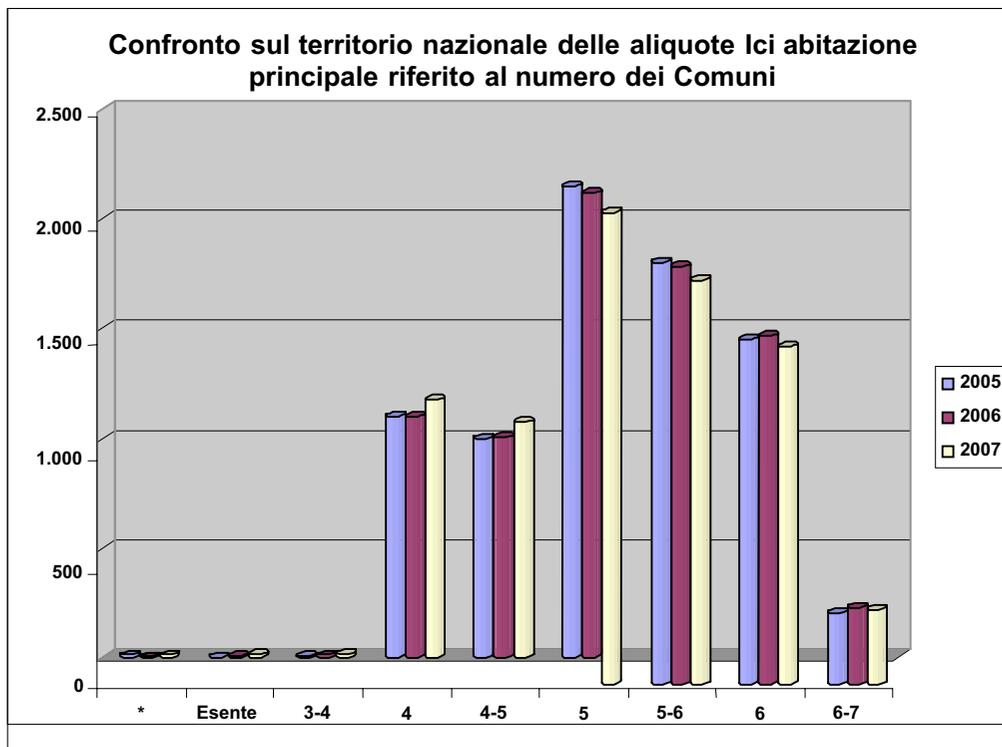
Grafico n. 2



Fonte IFEL

Il grafico 3 fornisce una rappresentazione della situazione sopra descritta dell'aliquota abitazione principale negli ultimi tre anni, riferita al numero dei Comuni sull'intero territorio nazionale:

Grafico n. 3



Procedendo ad una scomposizione su base regionale, analizziamo come si distribuisce l'applicazione del valore dell'aliquota ordinaria nelle varie realtà regionali (tabella 3).

La Valle d'Aosta guida la classifica delle regioni dove in percentuale è stata maggiormente applicata l'aliquota del 4‰ con il 58,1% dei suoi Comuni che hanno scelto di deliberarla; a seguire il Trentino Alto Adige con il 36,6% e la Sardegna con il 28,9%.

Valori più alti invece si riscontrano in Toscana ed Umbria dove, rispettivamente, il 71,4% ed il 59,8% dei Comuni ha deliberato un'aliquota pari al 7‰.

Seguono Marche con il 52%, Liguria con il 43,4% e Lazio con il 40,7%.

Confrontando inoltre l'evoluzione delle aliquote ordinarie negli ultimi tre anni, per Regione, si evince che in molte di esse, nel 2007, il numero dei Comuni che ha deliberato un'aliquota tra il 6 ed il 7‰ non è aumentato. Tra le regioni suddette emergono: la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Liguria, la Puglia, la Sardegna e la Valle d'Aosta; la maggior parte di esse quindi appartenenti alla zona del Mezzogiorno.

Tabella n. 3

#### ABRUZZO

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	//	1	//	//	1.603
4	8	7	4	9.326	7.157	2.950
4 - 5	18	16	16	38.175	34.088	32.334
5	73	61	56	113.570	91.016	80.170
5 - 6	39	42	38	112.855	122.476	95.693
6	82	85	79	295.984	297.722	231.305
6 - 7	41	41	50	165.574	164.288	148.229
7	44	53	61	569.823	588.560	713.023
	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>1.305.307</b>	<b>1.305.307</b>	<b>1.305.307</b>

#### BASILICATA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	10	8	6	28.158	21.886	8.573
4 - 5	4	4	3	7.815	7.815	6.278
5	31	31	33	95.240	89.321	102.634
5 - 6	13	12	13	46.888	43.147	44.684
6	50	51	51	142.071	150.516	144.153
6 - 7	6	5	4	55.553	49.935	37.773
7	17	20	21	218.361	231.466	249.991
	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>594.086</b>	<b>594.086</b>	<b>594.086</b>

#### CALABRIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	1	//	2.976	2.976
4	31	29	26	57.784	53.634	45.948
4 - 5	2	2	2	3.358	3.332	3.332
5	61	61	66	130.836	130.283	138.564
5 - 6	31	34	29	343.405	352.272	340.986
6	157	151	143	594.525	556.769	538.796
6 - 7	30	32	33	157.494	177.494	145.232
7	97	99	109	717.013	727.655	788.581
	<b>409</b>	<b>409</b>	<b>409</b>	<b>2.004.415</b>	<b>2.004.415</b>	<b>2.004.415</b>

CAMPANIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	1	//	//	4.636	//	//
4	18	18	17	60.847	43.097	40.056
4 - 5	5	5	4	16.981	17.072	15.921
5	76	69	71	267.776	212.063	212.580
5 - 6	54	50	49	252.604	225.636	177.938
6	188	179	164	994.089	962.964	885.026
6 - 7	60	67	71	716.406	656.046	687.051
7	149	163	175	3.477.590	3.674.051	3.772.357
	<b>551</b>	<b>551</b>	<b>551</b>	<b>5.790.929</b>	<b>5.790.929</b>	<b>5.790.929</b>

EMILIA ROMAGNA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	1	1	1	2.977	2.977	2.977
4 - 5	4	5	4	11.935	12.252	6.037
5	13	7	6	29.595	18.770	13.193
5 - 6	28	25	18	251.606	222.563	149.016
6	29	25	25	163.180	137.887	139.421
6 - 7	131	130	131	1.659.851	1.671.604	1.509.065
7	135	148	156	2.068.413	2.121.504	2.367.848
	<b>341</b>	<b>341</b>	<b>341</b>	<b>4.187.557</b>	<b>4.187.557</b>	<b>4.187.557</b>

FRIULI VENEZIA GIULIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	1	//	3.876	3.876
4	8	8	8	12.036	12.036	12.036
4 - 5	17	16	15	75.482	69.824	67.829
5	39	39	38	130.997	128.341	125.543
5 - 6	60	55	54	251.556	228.287	222.767
6	46	45	44	265.009	268.485	262.597
6 - 7	18	19	21	84.126	97.876	99.590
7	31	36	38	389.072	399.553	414.040
	<b>219</b>	<b>219</b>	<b>219</b>	<b>1.208.278</b>	<b>1.208.278</b>	<b>1.208.278</b>

LAZIO

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	1	//	//	5.991	//	//
4	1	//	1	551	//	1.062
4 - 5	3	2	1	15.310	2.635	1.573
5	27	21	19	57.888	45.563	43.098
5 - 6	34	30	28	261.502	195.935	172.365
6	122	115	105	482.232	442.904	373.315
6 - 7	67	67	70	3.094.062	3.118.917	535.584
7	123	143	154	1.387.242	1.498.824	4.177.781
	<b>378</b>	<b>378</b>	<b>378</b>	<b>5.304.778</b>	<b>5.304.778</b>	<b>5.304.778</b>

## LIGURIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	1	//	737	737
4 - 5	2	3	//	9.047	66.167	//
5	12	11	12	15.742	13.586	19.479
5 - 6	19	15	16	87.744	72.911	65.254
6	56	51	50	133.318	74.195	73.212
6 - 7	62	58	54	813.197	186.352	169.530
7	84	96	102	551.086	1.196.186	1.281.922
	<b>235</b>	<b>235</b>	<b>235</b>	<b>1.610.134</b>	<b>1.610.134</b>	<b>1.610.134</b>

## LOMBARDIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	3	2	4	96.358	74.344	13.416
4	23	18	15	58.796	42.473	38.039
4 - 5	21	16	14	73.133	60.181	57.552
5	183	162	143	1.928.552	1.870.640	1.713.644
5 - 6	254	243	219	1.436.336	1.286.293	1.154.858
6	452	439	428	1.749.686	1.681.371	1.611.740
6 - 7	286	294	301	1.971.218	1.999.025	2.027.327
7	324	372	422	2.161.123	2.460.875	2.858.626
	<b>1.546</b>	<b>1.546</b>	<b>1.546</b>	<b>9.475.202</b>	<b>9.475.202</b>	<b>9.475.202</b>

## MARCHE

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4-5	//	//	1	//	//	1.141
5	9	8	6	24.775	18.310	15.044
5 - 6	21	20	15	85.294	81.853	47.930
6	63	57	51	173.144	155.710	105.535
6 - 7	42	42	45	266.099	254.322	222.706
7	111	119	128	979.497	1.018.614	1.136.453
	<b>246</b>	<b>246</b>	<b>246</b>	<b>1.528.809</b>	<b>1.528.809</b>	<b>1.528.809</b>

## MOLISE

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	2	2	2	6.760	6.760	6.760
4 - 5	4	4	4	5.150	5.150	5.150
5	28	24	23	37.894	30.993	29.930
5 - 6	26	24	22	43.661	39.974	35.138
6	44	46	45	57.769	52.876	53.100
6 - 7	21	23	25	129.126	141.805	145.724
7	11	13	15	40.547	43.349	45.105
	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>320.907</b>	<b>320.907</b>	<b>320.907</b>

PIEMONTE

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	2	//	2.048	3.204
4	18	14	12	22.880	15.173	12.501
4 - 5	21	21	17	55.927	56.669	44.647
5	166	148	137	223.713	194.675	176.875
5 - 6	230	208	206	526.955	480.237	457.807
6	365	358	352	1.486.173	1.473.495	1.430.226
6 - 7	193	226	227	951.428	1.004.976	912.294
7	213	230	251	1.074.657	1.114.460	1.303.966
oltre il 7	//	//	2	//	//	213
	<b>1.206</b>	<b>1.206</b>	<b>1.206</b>	<b>4.341.733</b>	<b>4.341.733</b>	<b>4.341.733</b>

PUGLIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4 - 5	3	2	2	19.749	13.794	13.794
5	25	24	25	156.162	139.021	153.054
5 - 6	37	32	30	644.612	595.766	488.790
6	94	93	84	1.180.397	1.076.847	790.679
6 - 7	46	50	48	1.058.434	1.097.923	857.252
7	53	57	69	1.012.164	1.148.167	1.767.949
	<b>258</b>	<b>258</b>	<b>258</b>	<b>4.071.518</b>	<b>4.071.518</b>	<b>4.071.518</b>

SARDEGNA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	//	1	//	//	160.391
4	117	110	109	173.452	153.916	151.229
4 - 5	43	39	39	93.007	84.652	75.777
5	91	90	90	369.859	357.302	199.598
5 - 6	21	22	22	105.876	95.883	87.535
6	57	59	57	402.638	390.159	397.612
6 - 7	19	20	24	244.078	256.032	276.665
7	29	37	35	266.767	317.733	306.870
	<b>377</b>	<b>377</b>	<b>377</b>	<b>1.655.677</b>	<b>1.655.677</b>	<b>1.655.677</b>

SICILIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	3	2	2	54.604	15.550	25.717
4	26	26	25	239.453	172.683	171.546
4 - 5	9	9	9	49.765	52.695	52.695
5	56	52	49	322.084	296.188	261.035
5 - 6	41	37	38	433.390	424.585	384.385
6	135	126	120	1.117.621	1.035.223	887.077
6 - 7	56	60	59	1.804.874	1.210.871	1.244.132
7	64	78	88	995.421	1.809.417	1.990.625
	<b>390</b>	<b>390</b>	<b>390</b>	<b>5.017.212</b>	<b>5.017.212</b>	<b>5.017.212</b>

## TOSCANA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	1	1	1	4.884	4.884	4.884
4 - 5	//	//	1	//	//	2.500
5	1	//	//	12.889	//	//
5 - 6	19	20	17	342.243	360.425	165.655
6	27	21	18	217.692	157.838	121.714
6 - 7	52	44	45	818.148	752.875	939.564
7	187	201	205	2.224.016	2.343.850	2.385.555
	<b>287</b>	<b>287</b>	<b>287</b>	<b>3.619.872</b>	<b>3.619.872</b>	<b>3.619.872</b>

## TRENTINO ALTO ADIGE

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	142	132	124	223.268	212.327	190.055
4 - 5	43	39	40	150.828	112.750	113.427
5	92	90	91	216.173	166.978	165.758
5 - 6	27	28	30	108.276	147.537	165.458
6	31	39	41	272.781	303.341	304.768
6 - 7	3	3	4	10.813	5.789	6.722
7	1	8	9	2.989	36.406	38.940
	<b>339</b>	<b>339</b>	<b>339</b>	<b>985.128</b>	<b>985.128</b>	<b>985.128</b>

## UMBRIA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
5	2	1	1	3.839	1.198	1.198
5 - 6	6	4	2	93.693	38.374	9.281
6	20	19	15	104.802	68.925	30.724
6 - 7	19	19	19	67.139	118.747	135.794
7	45	49	55	598.405	640.634	690.881
	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>867.878</b>	<b>867.878</b>	<b>867.878</b>

## VALLE D'AOSTA

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	47	46	43	89.735	88.866	85.303
4 - 5	12	11	11	14.736	13.776	13.776
5	10	12	14	11.248	12.918	16.385
5 - 6	//	1	2	//	960	1.056
6	5	3	3	8.259	5.223	5.223
6 - 7	//	1	1	//	2.235	2.235
	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>123.978</b>	<b>123.978</b>	<b>123.978</b>

VENETO

Aliquota ordinaria (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	1	//	//	35.520	//	//
4	3	3	2	24.323	24.323	15.154
4 - 5	15	11	12	100.097	73.862	83.031
5	59	51	49	367.723	304.876	298.175
5 - 6	84	74	66	470.789	415.713	383.666
6	132	134	123	755.026	803.680	661.242
6 - 7	119	125	127	859.496	916.791	944.982
7	168	183	201	2.125.339	2.199.068	2.316.204
oltre il 7	//	//	1	//	//	35.859
	<b>581</b>	<b>581</b>	<b>581</b>	<b>4.738.313</b>	<b>4.738.313</b>	<b>4.738.313</b>

La tabella 4 fornisce un confronto per il triennio 2005 – 2007 dell’aliquota ordinaria sia per il numero dei Comuni che per numero degli abitanti.

Tabella n. 4

Aliquota ordinaria (‰)	n. comuni		
	2005	2006	2007
*	9	8	13
4	456	423	396
4 - 5	226	205	195
5	1.054	962	929
5 - 6	1.044	976	914
6	2.155	2.096	1.998
6 - 7	1.271	1.326	1.359
7	1.886	2.105	2.294
oltre il 7	0	0	3
	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>
Aliquota ordinaria (‰)	n. abitanti		
	2005	2006	2007
*	197.109	99.531	211.920
4	1.015.230	862.192	789.073
4 - 5	740.495	686.714	596.794
5	4.516.555	4.122.042	3.765.957
5 - 6	5.899.285	5.430.827	4.650.262
6	10.596.396	10.096.130	9.047.465
6 - 7	14.927.116	13.883.903	11.047.451
7	20.859.525	23.570.372	28.606.717
oltre il 7	0	0	36.072
	<b>58.751.711</b>	<b>58.751.711</b>	<b>58.751.711</b>

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



Sull'aliquota abitazione principale la situazione a livello regionale è la seguente:

Spicca ancora una volta la Valle d'Aosta dove il 73% dei Comuni ha optato per l'applicazione dell'aliquota al 4 ‰, affiancata nuovamente dal Trentino Alto Adige con il 65,8% del totale dei Comuni e dalla Sardegna con il 50,4%. Valori più alti invece, si registrano in Calabria ed in Molise, dove rispettivamente il 34% ed il 33,8% dei Comuni ha deciso di deliberare un'aliquota prima casa pari al 6‰. Seguono Piemonte con il 26,5% dei Comuni e Lazio e Campania con il 24,6%.

Analizzando invece il numero dei Comuni che su base regionale tendono nel 2007 a diminuire l'aliquota prima casa verso il minimo consentito per legge (4‰) emergono la Puglia (con un incremento del numero dei Comuni del 2,71% che ha diminuito l'aliquota al 4‰), il Friuli Venezia Giulia (2,28%), Veneto (2,24%), Lombardia (1,94%) e Marche (1,63%).

Tabella n. 5

#### ABRUZZO

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	//	2	//	//	13.429
3 - 4	2	2	4	122.718	122.718	143.252
4	26	26	30	46.250	45.027	53.329
4 - 5	48	48	58	253.195	249.601	353.104
5	115	108	100	355.504	343.392	383.412
5 - 6	58	60	52	345.544	358.579	178.383
6	44	49	47	141.566	144.944	138.152
6 - 7	4	5	6	3.384	11.589	13.933
7	8	7	6	37.146	29.457	28.313
	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>305</b>	<b>1.305.307</b>	<b>1.305.307</b>	<b>1.305.307</b>

#### BASILICATA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	24	22	21	101.470	98.597	97.386
4 - 5	11	10	11	40.525	36.129	48.291
5	42	45	45	187.115	260.849	249.898
5 - 6	17	16	16	148.596	77.698	77.698
6	31	32	32	80.991	85.424	79.061
6 - 7	2	2	2	23.984	23.984	23.984
7	4	4	4	11.405	11.405	17.768
	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>594.086</b>	<b>594.086</b>	<b>594.086</b>

#### CALABRIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	45	41	42	117.334	104.537	110.512
4 - 5	11	12	16	260.484	261.394	276.090
5	112	112	111	450.641	458.902	558.302
5 - 6	62	65	62	465.598	477.586	347.126
6	142	142	139	590.164	572.565	576.304
6 - 7	15	18	20	44.434	75.228	81.878
7	22	19	19	75.760	54.203	54.203
	<b>409</b>	<b>409</b>	<b>409</b>	<b>2.004.415</b>	<b>2.004.415</b>	<b>2.004.415</b>



CAMPANIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	1	//	//	7.247	//	//
Esente	//	//	1	//	//	7.247
4	40	41	44	264.764	271.933	348.698
4 - 5	33	36	38	369.443	378.235	492.016
5	168	169	170	1.168.497	1.112.874	1.065.046
5 - 6	137	133	131	2.569.931	2.515.393	2.394.011
6	147	142	136	1.205.688	1.201.472	1.162.435
6 - 7	10	15	17	94.217	240.639	258.340
7	15	15	14	111.142	70.383	63.136
	<b>551</b>	<b>551</b>	<b>551</b>	<b>5.790.929</b>	<b>5.790.929</b>	<b>5.790.929</b>

EMILIA ROMAGNA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	8	8	9	62.671	57.881	74.405
4 - 5	44	45	49	522.699	529.835	578.195
5	45	41	41	586.437	522.991	519.419
5 - 6	144	144	141	2.112.965	2.129.618	2.215.618
6	40	41	42	372.474	372.919	377.208
6 - 7	52	53	52	468.433	470.794	336.592
7	8	9	7	61.878	103.519	86.120
	<b>341</b>	<b>341</b>	<b>341</b>	<b>4.187.557</b>	<b>4.187.557</b>	<b>4.187.557</b>

FRIULI VENEZIA GIULIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
3 - 4	//	1	2	//	13.993	18.982
4	40	37	42	247.463	199.000	232.930
4 - 5	66	67	71	353.801	373.223	609.909
5	57	59	55	389.061	413.476	158.924
5 - 6	42	39	35	189.579	179.339	161.918
6	14	16	14	28.374	29.247	25.615
	<b>219</b>	<b>219</b>	<b>219</b>	<b>1.208.278</b>	<b>1.208.278</b>	<b>1.208.278</b>

LAZIO

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	//	1	//	//	2.547.677
3 - 4	//	//	1	//	//	7.178
4	15	15	20	164.967	207.236	259.955
4 - 5	35	38	44	3.161.339	3.227.861	812.106
5	95	91	84	658.803	621.637	497.062
5 - 6	98	97	96	865.652	760.759	732.330
6	99	97	93	303.387	331.645	309.576
6 - 7	19	20	21	92.989	93.424	95.007
7	17	20	18	57.641	62.216	43.887
	<b>378</b>	<b>378</b>	<b>378</b>	<b>5.304.778</b>	<b>5.304.778</b>	<b>5.304.778</b>

## LIGURIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	1	//	737	737
3 - 4	1	1	1	40.900	40.900	40.900
4	25	23	23	187.116	181.862	181.862
4 - 5	34	38	37	249.504	259.498	258.523
5	44	44	52	88.551	79.171	205.881
5 - 6	63	56	49	905.431	274.366	147.900
6	46	49	49	97.509	731.210	731.210
6 - 7	17	16	16	35.859	33.241	33.972
7	5	7	7	5.264	9.149	9.149
	<b>235</b>	<b>235</b>	<b>235</b>	<b>1.610.134</b>	<b>1.610.134</b>	<b>1.610.134</b>

## LOMBARDIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	//	//	10.969	//
Esente	1	//	1	10.969	//	1.117
3 - 4	1	3	4	20.152	42.768	68.811
4	139	146	176	897.989	914.087	1.453.847
4 - 5	200	194	216	1.575.211	1.524.932	3.060.664
5	456	453	434	3.833.772	3.846.834	1.999.393
5 - 6	386	383	365	2.140.508	2.138.732	1.981.981
6	290	287	277	798.163	785.967	750.643
6 - 7	46	48	43	152.033	159.595	108.753
7	27	31	30	46.405	51.318	49.993
	<b>1.546</b>	<b>1.546</b>	<b>1.546</b>	<b>9.475.202</b>	<b>9.475.202</b>	<b>9.475.202</b>

## MARCHE

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	7	7	11	160.246	160.246	137.607
4 - 5	31	29	32	574.283	466.332	592.377
5	56	55	53	280.650	279.321	261.544
5 - 6	81	83	81	353.024	460.456	362.008
6	53	57	54	114.461	132.116	118.688
6 - 7	12	9	9	38.242	22.435	49.779
7	6	6	6	7.903	7.903	6.806
	<b>246</b>	<b>246</b>	<b>246</b>	<b>1.528.809</b>	<b>1.528.809</b>	<b>1.528.809</b>

## MOLISE

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	4	4	4	8.134	12.518	12.518
4 - 5	10	10	10	72.478	72.478	72.991
5	40	35	36	99.914	90.972	91.967
5 - 6	25	24	27	67.786	63.454	71.535
6	46	48	46	54.644	48.053	46.354
6 - 7	10	13	11	17.350	32.587	24.697
7	1	2	2	601	845	845
	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>320.907</b>	<b>320.907</b>	<b>320.907</b>

PIEMONTE

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	1	2	//	2.048	3.204
4	47	51	56	120.212	126.273	132.808
4 - 5	88	84	99	420.371	428.837	610.676
5	334	319	307	926.437	909.739	877.656
5 - 6	330	330	325	2.204.350	2.212.476	2.063.551
6	318	325	320	476.277	463.695	460.963
6 - 7	62	70	69	180.497	185.001	177.149
7	27	26	28	13.589	13.664	15.726
	<b>1.206</b>	<b>1.206</b>	<b>1.206</b>	<b>4.341.733</b>	<b>4.341.733</b>	<b>4.341.733</b>

PUGLIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
3 - 4	3	4	4	107.890	109.835	109.835
4	41	45	52	664.140	838.346	1.002.926
4 - 5	40	38	38	946.020	917.013	1.005.130
5	84	86	79	1.198.049	1.119.433	859.880
5 - 6	56	51	54	741.556	665.383	714.088
6	27	29	25	173.671	205.190	161.579
6 - 7	6	4	4	233.305	18.736	18.736
7	1	1	2	6.887	197.582	199.344
	<b>258</b>	<b>258</b>	<b>258</b>	<b>4.071.518</b>	<b>4.071.518</b>	<b>4.071.518</b>

SARDEGNA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	185	187	190	584.357	641.526	800.899
4 - 5	84	81	80	575.305	517.069	357.133
5	91	89	85	304.446	301.655	295.088
5 - 6	9	10	13	165.412	167.887	175.627
6	7	8	8	23.094	23.867	23.867
6 - 7	//	//	//	//	//	//
7	1	2	1	3.063	3.673	3.063
	<b>377</b>	<b>377</b>	<b>377</b>	<b>1.655.677</b>	<b>1.655.677</b>	<b>1.655.677</b>

SICILIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	1	//	//	28.887	//	//
Esente	//	//	2	//	//	16.540
3 - 4	//	//	1	//	//	21.055
4	77	75	79	1.147.014	1.130.754	1.096.011
4 - 5	42	47	47	831.100	1.205.769	1.238.801
5	127	128	122	1.867.365	1.285.216	1.259.100
5 - 6	58	58	58	751.033	1.009.671	1.016.320
6	65	63	60	290.519	277.554	253.301
6 - 7	9	8	8	53.381	51.522	51.522
7	11	11	13	47.913	56.726	64.562
	<b>390</b>	<b>390</b>	<b>390</b>	<b>5.017.212</b>	<b>5.017.212</b>	<b>5.017.212</b>

TOSCANA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	//	//	1	//	//	1.363
4	15	16	18	191.949	212.319	226.040
4 - 5	44	42	43	610.014	568.208	587.369
5	42	43	48	271.539	295.154	365.160
5 - 6	118	116	107	1.521.095	1.450.767	1.169.910
6	43	41	42	657.219	704.394	768.521
6 - 7	22	25	25	225.233	244.360	433.169
7	3	4	3	142.823	144.670	68.340
	<b>287</b>	<b>287</b>	<b>287</b>	<b>3.619.872</b>	<b>3.619.872</b>	<b>3.619.872</b>

TRENTINO ALTO ADIGE

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
*	9	1	4	15.506	1.449	6.649
Esente	1	7	8	4.172	11.321	10.369
4	235	229	223	739.581	698.668	682.266
4 - 5	46	50	52	109.611	127.464	142.081
5	37	44	45	72.836	121.016	120.459
5 - 6	8	5	5	37.068	18.856	18.856
6	3	3	2	6.354	6.354	4.448
	<b>339</b>	<b>339</b>	<b>339</b>	<b>985.128</b>	<b>985.128</b>	<b>985.128</b>

UMBRIA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	1	1	//	1.175	1.175	//
4 - 5	5	6	7	55.294	57.935	89.395
5	19	16	18	322.727	309.638	293.153
5 - 6	38	41	40	412.026	423.137	426.014
6	20	20	19	50.542	53.138	35.122
6 - 7	7	6	5	23.527	20.268	17.550
7	2	2	3	2.587	2.587	6.644
	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>867.878</b>	<b>867.878</b>	<b>867.878</b>

VALLE D'AOSTA

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
4	57	56	54	103.393	102.524	99.128
4 - 5	11	11	11	18.034	17.943	17.943
5	6	6	7	2.551	2.551	5.851
5 - 6	//	1	2	//	960	1.056
	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>123.978</b>	<b>123.978</b>	<b>123.978</b>

VENETO

Aliquota abitazione principale (‰)	N° comuni			N° abitanti		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Esente	//	//	3	//	//	31.197
4	68	66	79	910.967	905.274	953.521
4 - 5	115	118	115	1.263.787	1.282.899	1.271.633
5	177	175	175	1.129.752	1.115.212	1.205.869
5 - 6	117	116	110	1.052.180	1.046.288	952.762
6	76	75	73	249.134	251.957	214.707
6 - 7	21	25	20	95.097	119.825	91.766
7	7	6	6	37.396	16.858	16.858
	<b>581</b>	<b>581</b>	<b>581</b>	<b>4.738.313</b>	<b>4.738.313</b>	<b>4.738.313</b>

La tabella n. 6 fornisce un confronto per il triennio 2005 – 2007 dell'aliquota per l'abitazione principale per il numero dei Comuni e per il numero degli abitanti.

Tabella n. 6

Aliquota abitazione principale (‰)	n. comuni		
	2005	2006	2007
*	11	4	11
Esente	2	7	15
3 - 4	7	11	17
4	1.099	1.096	1.173
4 - 5	998	1.004	1.074
5	2.147	2.118	2.067
5 - 6	1.847	1.828	1.769
6	1.511	1.524	1.478
6 - 7	314	337	328
7	165	172	169
	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>
Aliquota abitazione principale (‰)	n. abitanti		
	2005	2006	2007
*	51.640	15.203	2.573.059
Esente	15.141	11.321	66.470
3 - 4	291.660	330.214	410.013
4	6.721.192	6.909.783	7.956.648
4 - 5	12.262.498	12.502.655	12.474.427
5	14.194.647	13.490.033	11.273.064
5 - 6	17.049.334	16.431.405	15.208.692
6	5.714.231	6.421.711	6.237.754
6 - 7	1.781.965	1.803.228	1.816.827
7	669.403	836.158	734.757
	<b>58.751.711</b>	<b>58.751.711</b>	<b>58.751.711</b>

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



A livello nazionale e procedendo verso una scomposizione per zone territoriali, l'**aliquota ordinaria media** (ponderata sul numero degli abitanti) nell'Italia Nord occidentale è del 6,26%, nella zona nord orientale è il 6,43 %, nell'Italia centrale il 6,77%, nel mezzogiorno il 6,49 % e nell'Italia insulare il 6,27%, per un totale nazionale pari al 6,45%. La macro-zona quindi che ha l'aliquota ordinaria media più bassa risulta essere l'Italia nord occidentale, in cui però sembra opportuno affermare che la regione a Statuto Speciale Valle d'Aosta, contribuisce ad abbassare significativamente la media in quanto in detta regione l'aliquota ordinaria media ammonta al 4,33 %.

Tabella n. 7

ZONA	ALiquota MEDIA ORDINARIA					
	2005	2006	2007	variazione in % 2006/2005	variazione in % 2007/2006	variazione in % 2007/2005
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	6,13	6,20	6,26	1,14	0,97	2,12
ITALIA NORD-ORIENTALE	6,34	6,39	6,43	0,79	0,63	1,42
ITALIA CENTRALE	6,67	6,71	6,77	0,60	0,89	1,50
ITALIA MERIDIONALE	6,39	6,43	6,49	0,63	0,93	1,56
ITALIA INSULARE	6,06	6,20	6,27	2,31	1,13	3,47
RIEPILOGO NAZIONALE	6,33	6,40	6,45	1,11	0,78	1,90

Scendendo ancora più nel dettaglio, nella regione Piemonte il primato dell'aliquota ordinaria media più bassa spetta alla provincia di Vercelli (5,77%) seguito immediatamente da Torino (6,29%). In Liguria, Genova ed Imperia hanno il primato regionale più basso di aliquota ordinaria media pari al 6,79%, in Lombardia spiccano senz'altro Milano con il 5,98% e Sondrio con il 5,91%, ma la parte restante delle province non supera il 6,5%.

Nella zona nord orientale a parte le Regioni a Statuto Speciale Trentino Alto Adige in cui l'aliquota media ordinaria si attesta a 5,24% (di cui 4,99% a Bolzano e 5,47% a Trento), e Friuli Venezia Giulia in cui se registra un 6,09% (emerge Udine con un 5,72 e Pordenone con un 5,81%), nelle altre regioni (Emilia Romagna e Veneto) l'aliquota media ordinaria supera il 6,70% a tutto vantaggio però dell'aliquota media abitazione principale di cui si parlerà nel paragrafo ad essa dedicato. Nell'Italia centrale tutte le regioni mantengono pressappoco gli stessi livelli, con le Marche al 6,80%, la Toscana al 6,76%, l'Umbria al 6,85%, il Lazio al 6,83% e l'Abruzzo al 6,47%.

Stessa situazione nell'Italia meridionale con la Campania che ha un'aliquota media ordinaria al 6,64%, il Molise al 6,23, la Puglia al 6,45 la Basilicata al 6,20 la Calabria al 6,24%. All'interno delle regioni del Mezzogiorno la provincia che registra un'aliquota media ordinaria minore è Reggio Calabria con il 5,86%.



L'Italia insulare presenta invece maggiori disomogeneità tra la Sicilia che si attesta su un'aliquota media ordinaria del 6,40‰ e la Sardegna che registra un valore pari al 5,87‰.

Tabella n. 8

REGIONE	ALIQUOTA MEDIA ORDINARIA					
	2005	2006	2007	variazione in% 2006/2005	variazione in% 2007/2006	variazione in% 2007/2005
ABRUZZO	6,33	6,37	6,47	0,63	1,57	2,21
BASILICATA	6,11	6,16	6,2	0,82	0,65	1,47
CALABRIA	6,21	6,22	6,24	0,16	0,32	0,48
CAMPANIA	6,58	6,62	6,64	0,61	0,3	0,91
EMILIA ROMAGNA	6,68	6,73	6,77	0,75	0,59	1,35
FRIULI VENEZIA GIULIA	6,03	6,07	6,09	0,66	0,33	1
LAZIO	6,72	6,76	6,83	0,6	1,04	1,64
LIGURIA	6,44	6,72	6,82	4,35	1,49	5,9
LOMBARDIA	6,06	6,11	6,17	0,83	0,98	1,82
MARCHE	6,7	6,73	6,8	0,45	1,04	1,49
MOLISE	6,15	6,21	6,23	0,98	0,32	1,3
PIEMONTE	6,24	6,27	6,31	0,48	0,64	1,12
PUGLIA	6,26	6,32	6,45	0,96	2,06	3,04
SARDEGNA	5,69	5,77	5,87	1,41	1,73	3,16
SICILIA	6,18	6,35	6,4	2,75	0,79	3,56
TOSCANA	6,7	6,73	6,76	0,45	0,45	0,9
TRENTINO ALTO ADIGE	5,06	5,2	5,24	2,77	0,77	3,56
UMBRIA	6,7	6,77	6,85	1,04	1,18	2,24
VALLE D'AOSTA	4,27	4,3	4,33	0,7	0,7	1,41
VENETO	6,37	6,42	6,46	0,78	0,62	1,41
RIEPILOGO NAZIONALE	6,33	6,4	6,45	1,11	0,78	1,9

### Dinamica dell'aliquota ordinaria media

La tabella 3 inoltre contiene le aliquote medie ordinarie del triennio 2005-2007 con le relative variazioni percentuali.

Come si nota dalla tabella, a livello nazionale, l'aliquota media ordinaria nel 2007 è aumentata in termini percentuali dello 0,78% rispetto all'anno precedente. La variazione percentuale minore tra l'anno 2007 e l'anno 2006 dell'aliquota media ordinaria è stata raggiunta dai Comuni appartenenti alle seguenti regioni: Campania (con un aumento dello 0,30% rispetto al 2006), Molise e Calabria con lo 0,32%, Friuli Venezia Giulia con lo 0,33%, Toscana con lo 0,45%, Emilia Romagna con lo 0,59%, Veneto con lo 0,62%, Piemonte con lo 0,64%, Basilicata con lo 0,65%, Valle d'Aosta con un aumento dello 0,70%, Trentino Alto Adige con lo 0,77%, Sicilia con lo 0,79% e Lombardia con lo 0,98%. Le rimanenti regioni hanno avuto un aumento che si attesta sopra all'1%. Considerando il complesso delle macro zone territoriali, il minor incremento percentuale si è registrato nell'Italia nord orientale con lo 0,63%.



Se scendiamo più nel particolare, a livello delle province, nella regione Toscana ben sei province hanno mantenuto invariata l'aliquota media ordinaria e sono: Firenze, Grosseto, Livorno, Massa Carrara, Pisa e Siena. Ciò è accaduto anche per altre province distribuite in maniera disomogenea nel resto del Paese; più precisamente si citano le province di: La Spezia, Trieste, Modena, Ravenna, Crotone, Vibo Valentia, Agrigento, Enna e Siracusa. Una particolare attenzione è rivolta alle tre province che hanno addirittura abbassato l'aliquota media ordinaria e che sono: Salerno (-0,30%), Caltanissetta (-0,16%) ed Ogliastra (-4,14%).

Relativamente all'**aliquota media abitazione principale** (anch'essa ponderata sul numero degli abitanti), nell'Italia nord occidentale si registra il 5,06‰, nell'Italia nord orientale il 4,99‰, al centro il 5,08‰, nel mezzogiorno il 5,18‰ e nelle isole il 4,77‰ che si conferma come il dato più basso rispetto alle altre zone grazie alla Sardegna in cui l'aliquota abitazione principale media è la più bassa d'Italia (4,48‰).

Tabella n. 9

ZONA	ALiquota MEDIA ABITAZIONE PRINCIPALE					
	2005	2006	2007	variazione in % 2006/2005	variazione in % 2007/2006	variazione in % 2007/2005
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	5,14	5,15	5,06	0,19	-1,75	-1,56
ITALIA NORD-ORIENTALE	5,04	5,05	4,99	0,2	-1,19	-0,99
ITALIA CENTRALE	5,17	5,18	5,08	0,19	-1,93	-1,74
ITALIA MERIDIONALE	5,24	5,24	5,18	0	-1,15	-1,15
ITALIA INSULARE	4,76	4,79	4,77	0,63	-0,42	0,21
RIEPILOGO NAZIONALE	5,11	5,12	5,04	0,2	-1,56	-1,37

Nel dettaglio, nella zona nord occidentale l'aliquota media abitazione principale, a parte la Valle d'Aosta con il 4,12‰ (che contribuisce ad abbassare notevolmente la media della zona di appartenenza) in Lombardia si registra un 4,92‰, in Piemonte il 5,28 ed in Liguria il 5,34‰. In assoluto, nella zona territoriale in esame le province che hanno istituito l'aliquota abitazione principale più bassa sono in Lombardia ed in particolare: Varese (4,62‰), Sondrio (4,89‰), Milano (4,89‰) Lecco (4,84‰) e Brescia (4,82‰). In Liguria spicca Imperia con il 4,53‰ e in Piemonte tutte le province si attestano sopra il 5‰ ma non oltre il 5,59‰.

Nella zona nord orientale l'aliquota media abitazione principale nella regione Veneto ammonta al 4,82‰, nel Trentino Alto Adige al 4,17‰, in Friuli Venezia Giulia al 4,63‰ ed in Emilia Romagna al 5,48‰. Tra le province che hanno fissato un'aliquota abitazione principale tra le più basse della zona, emergono senz'altro, oltre Trento con il 4,15‰ e Bolzano con il 4,19‰ (che come sopra accennato per



la Valle D'Aosta abbassa la media della zona di riferimento), anche diverse città del Veneto che, a parte Rovigo, registrano tutte un'aliquota abitazione principale molto bassa. Ad esempio Vicenza (4,61‰), Venezia (4,60‰) e Treviso (4,74‰). Tra le province del Friuli Venezia Giulia, Pordenone (4,30‰), Trieste (4,60‰) e Udine (4,67‰); anche il Comune di Piacenza in Emilia Romagna è da segnalare con il 4,86‰.

Nell'Italia centrale il Lazio e le Marche hanno l'aliquota media abitazione principale più bassa e che rispettivamente ammonta al 4,86 ed al 5,03‰. Nel Lazio il primato dell'aliquota abitazione principale più bassa spetta a Roma con il 4,69‰ e nelle Marche ad Ancona ed Ascoli Piceno con il 4,90‰. In Abruzzo emerge Pescara con il 4,47‰ e Teramo con il 4,92‰.

Nell'Italia meridionale l'aliquota media abitazione principale più bassa si registra in Puglia con il 4,80‰; in Calabria tutti i Comuni si attestano su un'aliquota superiore al 5‰ mentre in Puglia notiamo le aliquote più basse di tutte le regioni d'Italia con Lecce al 4,63‰, Bari al 4,54‰ e Brindisi al 4,76‰.

Nella zona insulare, in Sardegna, a Nuoro e Cagliari spetta il primato dell'aliquota abitazione principale più bassa con rispettivamente il 4,31 ed il 4,22‰. In Sicilia si registra un'aliquota abitazione principale media tra tutti i Comuni appartenenti alla regione pari al 4,86‰. Il Comune di Siracusa e Caltanissetta spiccano con il 4,44 per ed il 4,53‰.

Tabella n. 10

REGIONE	ALIQUTA MEDIA ABITAZIONE PRINCIPALE					
	2005	2006	2007	variazione in % 2006/2005	variazione in % 2007/2006	variazione in % 2007/2005
ABRUZZO	5,07	5,07	4,90	0,00	-3,35	-3,35
BASILICATA	5,16	5,12	5,13	-0,78	0,20	-0,58
CALABRIA	5,41	5,41	5,37	0,00	-0,74	-0,74
CAMPANIA	5,42	5,43	5,38	0,18	-0,92	-0,74
EMILIA ROMAGNA	5,50	5,53	5,48	0,55	-0,90	-0,36
FRIULI VENEZIA GIULIA	4,75	4,76	4,63	0,21	-2,73	-2,53
LAZIO	5,05	5,03	4,86	-0,40	-3,38	-3,76
LIGURIA	5,28	5,36	5,34	1,52	-0,37	1,14
LOMBARDIA	5,06	5,06	4,92	0,00	-2,77	-2,77
MARCHE	4,98	5,08	5,03	2,01	-0,98	1,00
MOLISE	5,29	5,32	5,29	0,57	-0,56	0,00
PIEMONTE	5,32	5,31	5,28	-0,19	-0,56	-0,75
PUGLIA	4,90	4,88	4,80	-0,41	-1,64	-2,04
SARDEGNA	4,52	4,51	4,48	-0,22	-0,67	-0,88
SICILIA	4,84	4,88	4,86	0,83	-0,41	0,41
TOSCANA	5,42	5,45	5,41	0,55	-0,73	-0,18
TRENTINO ALTO ADIGE	4,12	4,19	4,17	1,70	-0,48	1,21
UMBRIA	5,34	5,35	5,32	0,19	-0,56	-0,37
VALLE D'AOSTA	4,08	4,10	4,12	0,49	0,49	0,98
VENETO	4,89	4,89	4,82	0,00	-1,43	-1,43
RIEPILOGO NAZIONALE	5,11	5,12	5,04	0,20	-1,56	-1,37

## Dinamica dell'aliquota media abitazione principale

Differente è la situazione per l'aliquota media abitazione principale che ovunque in Italia risulta diminuita rispetto all'anno 2006, risultando un decremento percentuale pari a 1,56 punti, come si evince dalla tabella sottostante:

In particolare, le Regioni in cui si registra una più significativa riduzione sono: Lombardia (-2,77% rispetto all'anno 2006), Friuli Venezia Giulia (-2,73%), Lazio (-3,38%), Abruzzo (-3,35%). In tutte le altre regioni la diminuzione c'è stata ma in termini meno incisivi ad eccezione della Valle D'Aosta che ha registrato un seppur minimo incremento dello 0,49% e della Basilicata (0,20%).

Considerando il complesso della macro zone territoriali, l'Italia insulare è la zona che ha dimostrato una sostanziale invarianza rispetto all'anno scorso.

Sul piano provinciale, la maggiore diminuzione dell'aliquota media abitazione principale del 2007 rispetto al 2006 si è registrata a Trieste (-8,55%), seguita da Pescara (-4,89%), Grosseto (-4,84%), Pesaro e Urbino (-4,57%), Roma (-4,48%), Ferrara (-4,21%) e Milano (-4,12%).

## Detrazioni

Dall'analisi della distribuzione dei valori delle aliquote passiamo ad analizzare ora il comportamento dei Comuni in merito all'applicazione delle detrazioni relative all'abitazione principale:

Tabella n.11

Detrazione	n. comuni		
	2005	2006	2007
103,29	5.437	5.324	5.166
104 - 155	2.217	2.284	2.392
156 - 1.000	371	391	433
ulteriori detr.	76	102	110
	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>	<b>8.101</b>

Dalla tabella 11 si evince che nel 2007 il numero dei Comuni che applica la detrazione base è diminuito del 3%.

Aumenta però il numero dei Comuni (4,73%) che applica una detrazione maggiore compresa tra 104 e 155 Euro, ed in misura ancora più significativa aumentano i Comuni (10,7%) che hanno optato per una detrazione compresa tra 156 e 1.000 euro.



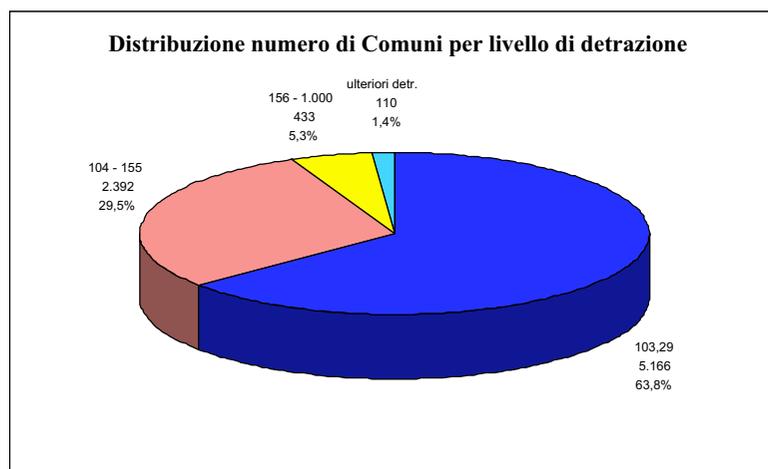
Tabella n. 12

Detrazione	n. abitanti		
	2005	2006	2007
103,29	32.018.442	31.492.000	30.414.963
104 - 155	22.810.562	23.386.431	23.931.326
156 - 1.000	2.478.069	2.620.866	3.017.099
ulteriori detr.	1.444.638	1.252.414	1.388.323
	<b>58.751.711</b>	<b>58.751.711</b>	<b>58.751.711</b>

Se riferito al numero degli abitanti interessati, notiamo parallelamente a quanto sopra esposto, una diminuzione di quelli a cui è applicata la detrazione base, seguita da un rilevante aumento degli abitanti che beneficiano di una detrazione più alta, compresa tra i 156 e 1.000 euro. All'interno di questa fascia, è interessante notare come i Comuni che hanno applicato le detrazioni maggiori (compresi tra i 500 ai 1.000 euro) si trovino prevalentemente nel Trentino Alto Adige e, ancora più nel dettaglio, la maggior parte nella provincia di Bolzano. I rimanenti si caratterizzano per la loro natura turistica.

Il grafico 4 fornisce una chiara rappresentazione della situazione generale dei vari livelli di detrazione applicati, sia relativamente al numero dei Comuni che alla loro percentuale sul totale.

Grafico n. 4



Scendendo ad un'analisi su base regionale, riscontriamo che la regione con la più alta percentuale di Comuni che hanno adottato la detrazione base è il Molise con l'86%; seguono la Sardegna con l'81,7%, il Lazio con il 79,9%, la Calabria con il 78% e le Marche con il 77,2%.

Relativamente invece alla detrazione compresa tra 104 e 155 euro, che come si nota dal grafico sovrastante è la più significativa dopo la detrazione base, le regioni in cui si rileva un maggior numero di



Comuni che nel 2007 hanno deliberato tale detrazioni sono le seguenti: Veneto con una percentuale dei Comuni pari al 49,1%, Emilia Romagna (40,2%), Friuli Venezia Giulia (39,7%), Lombardia (33,6%), Abruzzo (33,1%), Toscana (32,8%), Puglia (32,6%) e Valle d'Aosta (32,4).

Procedendo ad una scomposizione all'interno delle singole regioni, è emerso il consistente aumento dei Comuni che per il 2007 hanno scelto di aumentare la detrazione base per abitazione principale applicata; in prima linea si pone la Basilicata con il 4,58% dei Comuni che abbandona la detrazione base a favore di detrazioni maggiori; seguono Valle d'Aosta con il decremento del 4,05% dei Comuni, il Friuli Venezia Giulia (-3,02%), la Lombardia e la Puglia (-3,1%) e Molise, Liguria ed Emilia Romagna (che si attestano tutte attorno al -3%).

In relazione invece alla fascia di detrazione immediatamente successiva (104 – 155 euro), il maggior incremento dei Comuni che hanno optato per la suddetta fascia di detrazione appartengono alle seguenti regioni: Valle d'Aosta con il 4,1% dei Comuni, Lombardia (2,46%), Emilia Romagna (2,35%), Basilicata (2,29%), Umbria (2,17%).

Dall'analisi sopra effettuata, si nota un comportamento dei Comuni orientato a privilegiare in primo luogo i possessori dell'abitazione principale, a svantaggio di tutti gli altri.

Come già sopra accennato, la manovra finanziaria 2007 ha imposto al comparto Comuni dei pesanti obiettivi di risanamento della finanza pubblica, ma come abbiamo dimostrato finora, essi non hanno fatto ricorso alla leva fiscale, in particolare per quanto concerne l'ICI.





## Capoluoghi di provincia – le diverse aliquote

A seguito di uno studio effettuato sui 111 capoluoghi, la tabella 13 mostra quanti tra questi hanno adottato ed espressamente indicato in delibera tipologie di aliquota diverse da “Ordinaria” e “Abitazione principale”

Tabella n. 13

Tipologia di aliquota	Capoluoghi
Abitazione principale - Affitto	2
Abitazione principale - Calamità naturali e/o discariche	3
Abitazione principale - Fasce di reddito	15
Abitazione principale - Giovani coppie	2
Abitazione principale - Pensionati	2
Abitazione principale - Pensionati, Disoccupati, Portatori di handicap, Fasce di reddito	53
Abitazione principale - Soggetti passivi e dei soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa, residenti nel comune	18
Abitazione principale - Soggetti passivi e soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa	18
Abitazione principale (case signorili, ville e castelli)	1
Abitazione residenti all'estero	1
Aliquota agevolata - Abitazione concessa in uso gratuito tra familiari (figli/genitori) ivi anagraficamente residente	28
Aliquota agevolata - Abitazione non locata di anziano o disabile con residenza in istituto di ricovero	21
Aliquota agevolata - ONLUS - di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 460 del 1997	2
Aliquota agevolata - Unità immobiliari industriali, artigianali, alberghieri	4
Aliquota agevolata ai sensi della L. 240/04	1
Aliquota agevolata ai sensi della L. 431/98	68
Aliquota agevolata ai sensi della L. 431/98 (0,25 Imposta scopo)	1
Aliquota agevolata ai sensi della L. 431/98 (studenti universitari)	3
Aliquota agevolata per interventi volti al recupero di unità immobiliari inagibili o inabitabili o artistiche	20
Aliquota IACP	4
Aliquota in base all'appartenenza a categorie catastali diverse	6
Aliquota maggiorata per abitazioni concesse in locazione e utilizzate dal conduttore per usi diversi dall'abitazione principale	1
Aliquota maggiorata per le abitazioni ricadenti nella Circostrizione Marine e Fascia Costiera che siano utilizzare come seconda casa	1
Aliquota maggiorata per unità immobiliari non locate da almeno due anni	62
Aree edificabili e/o immobili invenduti	41
Terreni agricoli	15

Dalla tabella si evince che 68 capoluoghi hanno deliberato un'aliquota agevolata ai sensi della L. 431/98 per favorire i fitti a canone concordato, 53 capoluoghi hanno stabilito un'aliquota agevolata per particolari categorie di soggetti quali pensionati, disoccupati, portatori di handicap ed invalidi, 62 Enti





hanno previsto un'aliquota maggiorata per quelle unità immobiliari che non sono locate da almeno due anni, 41 Enti parimenti hanno previsto un'aliquota maggiorata per aree edificabili e/o immobili invenduti.



## L'ICI IN EUROPA

a cura del Prof. Giancarlo Pola, ordinario Scienza delle finanze - Università degli studi di Ferrara

### A) Due casi “normali”: Germania e Spagna

#### *Germania*

In Germania i tributi sugli immobili (*Grundsteuer*) ricadono egualmente su famiglie e imprese. Essi furono introdotti sull'esempio proveniente dalla Francia e, come in questo, furono immediatamente devoluti ai Comuni, alla fine del XIX secolo, contemporaneamente all'imposta sul reddito personale e societario.

Esiste una *Grundsteuer A*, ricadente sugli immobili rurali (foreste, terreni, ecc.) – dal gettito assai modesto - e una *Grundsteuer B*, sugli altri immobili e sui valori strumentali all'esercizio dell'impresa. I Comuni fissano liberamente le aliquote, applicate ad un valore catastale obsoleto, l'ultima revisione infatti è avvenuta nel 1974 all'Ovest e nel 1935 (!) all'Est.

Soggetto passivo di entrambi i tributi è il proprietario, con diritto di rivalsa sull'affittuario del terreno o del fabbricato. La principale caratteristica dell'imposta è la differenziazione della base imponibile rispetto alla destinazione:

- I) per i terreni agricoli e i fabbricati residenziali vale la capitalizzazione dei fitti annuali, ovvero, a seconda dei casi, della rendita catastale;
- II) per gli immobili adibiti ad uso commerciale si applica un valore che approssima quello di mercato;
- III) per i terreni non agricoli e non edificati si fa ricorso al prezzo di vendita di terreni simili.

Per le ragioni sopra accennate le aliquote di base applicabili, fissate dal governo federale, differiscono fortemente tra le due parti della Germania: nei *Laender* occidentali esse sono pari rispettivamente al 2,6 e al 3,5‰ per la *Grundsteuer A* e *B*; nei *Laender* orientali sono invece pari rispettivamente al 5 e al 10‰. Le aliquote di base vengono poi moltiplicate per degli indici locali, che sono - questa volta - espressioni concrete di autonomia impositiva.



In termini di quota dell'imponibile, il carico fiscale immobiliare nella ex Germania dell'Ovest è ad oggi dello 0,8-1% circa; ma va tenuto conto della deducibilità dell'imposta immobiliare sia dalla *Gewerbesteuer* che dall'imposta federale sulle società, ciò che comporta un'incidenza del prelievo sensibilmente inferiore a quella prevista dalle aliquote legali.

## Spagna

Anche in Spagna l'IBI ha la doppia natura di tributo sulle famiglie e sulle imprese. Diversamente dalla Germania, il gettito immobiliare rappresenta una porzione consistente del bilancio comunale, di cui costituisce la voce fiscale più cospicua (quasi 5 miliardi nel 2004). Colpisce il valore venale, soggetto a maggiorazione generalizzata ogni anno per un 3-4% (sempre distinguendo le proprietà rurali da quelle urbane); tale maggiorazione si abbina ad un'altra, che si decide a livello di ogni singolo Comune. In ogni caso, è prevista una revisione degli estimi ogni 10 anni.

Le aliquote dell'IBI sono fissate allo 0,4% (proprietà urbane) e allo 0,3% (proprietà rurali). Tuttavia i Comuni hanno la facoltà di aumentare tali aliquote, rispettando peraltro – fino al 2002 – la griglia demografica (cfr. tabella)

### Spagna: margini di manovra sulle aliquote dell'IBI

(griglia obbligatoria sino al 2002)

Numero di abitanti	Aliquote massime proprietà urbane	Aliquote massime proprietà rurali
Meno di 5.000	0,85	0,65
Da 5.001 a 20.000	0,95	0,75
Da 20.001 a 50.000	1,00	0,80
Da 50.001 a 100.000	1,05	0,85
Oltre 100.000	1,10	0,90

Esistono altre fattispecie ad esempio i Comuni capoluogo di provincia o di regione, per le quali è ammessa la possibilità di superare il limite massimo sopra indicato del 6 ovvero del 7%. *Dal gennaio 2003 l'autonomia comunale nella determinazione delle aliquote (distinguendo tra proprietà residenziali e industriali) e delle agevolazioni (soprattutto alle famiglie numerose) è aumentata considerevolmente.*





## B) Due casi “speciali”: Francia e Inghilterra. In particolare, il ruolo “propulsore” di sviluppo del tributo immobiliare (non abitativo) britannico

### Francia

Definiamo “speciale” il caso francese perché esso prevede che il livello locale possa tassare non solo la *proprietà* immobiliare, ma anche – nel caso di immobili ad uso abitativo – la *fruizione del servizio abitativo*.

Il proprietario paga, in Francia, l'imposta sia sul “costruito” (*bati*) e sia sul “non costruito” (*non bati*); l'occupante paga la *taxe d'habitation*; la base imponibile in entrambi i casi è il valore locativo catastale. In generale, le prime due imposte agiscono su tre livelli di governo: Regioni, Dipartimenti e Comuni; la terza solo su Dipartimenti e Comuni. Esse costituiscono, rispettivamente, il 15, il 18,2 e il 23% delle entrate tributarie totali di ciascun livello di governo. Nel 2004 il gettito complessivo è stato di *30 miliardi di euro* - dunque tre volte il gettito conferito in Italia dall'ICI - di cui oltre la metà dal *foncier bati*. All'incirca un terzo del gettito dell'imposta immobiliare proviene dagli immobili ad uso commerciale ed industriale; il 67% circa proviene dai due tributi sulle abitazioni e da quello sui terreni .

La *taxe d'habitation*, a differenza delle due imposte fondiarie, presenta un maggior grado di personalizzazione. Infatti la base imponibile è rappresentata dal valore locativo al netto di abbattimenti, connessi alla situazione familiare del contribuente. Da notare che nel caso (maggioritario) di proprietario-inquilino, la *taxe foncier bati* e la *taxe d'habitation* si sommano, ciò che comporta un prelievo complessivo non trascurabile sulla base imponibile “immobili”.

L'aliquota media della *taxe sur le foncier bati* raggiunge il 14.3%, quella della *taxe sur le foncier non bati* si colloca sul 36,5%, mentre l'aliquota della *taxe d'habitation* si colloca, in media, attorno all'11%. Al prelievo comunale si aggiunge un prelievo dipartimentale (non più quello regionale) che va naturalmente ad aumentare la pressione tributaria sugli immobili, in Francia tra le più alte del mondo. A questo proposito va sottolineato come, in Francia, la legge preveda che, per conservare l'equilibrio negli oneri fiscali di famiglie e imprese, ogni modifica delle aliquote della *taxe d'habitation* esiga che simultaneamente si modifichi, della stessa percentuale, l'aliquota della *taxe professionnelle*.





## *Inghilterra*

**1^ Parte** – La radicale riforma thatcheriana della fiscalità locale, avvenuta nel periodo 1987-1990, aveva: I) dapprima soppresso l'autonomia municipale in materia di imposta immobiliare sulle imprese (i *rates*, di natura immobiliare), rimpiazzandola con l'*Uniform Business Rate*; si era reso infatti non sopportabile, da parte delle imprese, subire il 60% del peso della fiscalità immobiliare complessiva, per di più in un contesto di no *taxation without representation*; II) poi rivoluzionato la situazione esistente in materia di *rates*, consacrando una concezione del tutto nuova della tassazione delle famiglie. Ha cioè abbandonato ogni riferimento alla nozione di capacità contributiva per optare in favore della nozione di *tax-price*, cioè di onere sopportato per contribuire al finanziamento dei servizi resi (*community charge*): per ciascuna abitazione doveva essere calcolato un contributo, proporzionale al numero dei membri della famiglia e identico per ciascun maggiorenne. Inizialmente la somma era stata individuata in circa 50 sterline, a prescindere dal livello del reddito: dunque un'imposta capitaria, corrispondente al dogma thatcheriano "*you pay for what you get*".

Apparve subito evidente che la contribuzione media doveva passare da circa 50 a circa 300 sterline, se si fosse voluto conservare l'equilibrio dei bilanci locali. Un "ondata di collera" pervase il Paese, con manifestazioni imponenti di dissenso popolare, al limite della rivolta. Alla fine del 1991 il contenzioso aperto con i contribuenti era enorme, in quanto oltre la metà del gettito atteso non era stato incassato. Si ebbero così le dimissioni della Thatcher e la nuova proposta, ad opera del nuovo Premier Major, avvenuta il 6 marzo 1992, di creare la *Council Tax*.

Proprio come i precedenti *rates*, la *Council Tax* è un'imposta sulle abitazioni, fortemente personalizzata per tener conto delle capacità contributive. Ma la valutazione degli immobili è fondata sulla loro appartenenza a una determinata "band property", delle quali ne vengono create 8, designate dalla A alla H, in ordine crescente di valore che rimane, diversamente dalle prassi vigenti in Europa, un valore venale, di mercato. Il valore medio (fascia D) venne fissato, nell'anno iniziale (il 1991), a 80 000 sterline. La fascia A raggruppa gli immobili il cui valore non eccede il 50% di tale valore medio; e la fascia H i beni il cui valore eccede il 300% di tale valore (e cioè 320.000 sterline).





## Inghilterra: regressività della “Council Tax”

Fascia	Valore della proprietà (in sterline)	Percentuale di contribuzione rispetto alla fascia D (in%)	Contributo medio 2001/2002 (in sterline arrotondate)
A	Meno di 40.000	66,6	585
B	Da 40.001 a 52.000	77,7	682
C	Da 52.001 a 68.000	88,8	779
D	Da 68.001 a 88.000	100,0	877
E	Da 88.001 a 120.000	122,4	1.072
F	Da 120.001 a 160.000	144,4	1.266
G	Da 160.001 a 320.000	166,6	1.330
H	Più di 320.000	200,0	1.754

Per il gioco dei coefficienti fissi, calcolati con riferimento all'aliquota fissata per la fascia D i contribuenti della fascia H, le cui proprietà valgono almeno 4 volte il valore medio, pagano un'imposta soltanto doppia di quella valida per la suddetta fascia media, e soltanto tripla di quella applicabile alla fascia iniziale. Ne segue che la *Council Tax* è un'imposta assai regressiva, e perciò assoggettata a vive critiche. La personalizzazione dell'imposta può addirittura accentuare tale regressività: per esempio i proprietari di residenze vacanti o secondarie pagano soltanto la metà dell'imposta dovuta. Per converso, certe categorie di contribuenti, come i celibi e gli studenti, beneficiano di deduzioni del 25%. Ma la principale innovazione rimane, rispetto alla rigidità della *Community charge*, la scelta di esonerare le persone titolari di redditi modici. Esistono altresì delle agevolazioni, temporanee o permanenti, collegate alla natura della proprietà o alla qualità dell'occupante (per esempio, malati mentali o detenuti).

**2^ Parte** – È per questo che già da qualche tempo si parla, in Inghilterra, di revisionare la *Council Tax* soprattutto per quanto riguarda le fasce contributive. Tuttavia, nel programma dei laburisti del 2003 si leggeva che la riforma immediata non era consigliabile perché “l'effetto combinato della rivalutazione della *Council Tax* e del nuovo sistema di *grants* sarebbe stato troppo fragoroso” e che perciò “non ci sarebbe stata nessuna revisione della C.T. in quella legislatura”, ma che si sarebbe istituita una legge che avrebbe differito al 2007 (dunque, a quest'anno) i propri effetti sui conti domestici.





Nel frattempo (marzo 2007) è uscito il poderoso Rapporto Lyons (Lyons Enquiry) sul governo locale, che espone alcune idee interessanti sul sistema britannico. Dopo avere ricordato la natura ibrida della *Council Tax* (parte imposta patrimoniale, parte pagamento di servizi locali), la sua unicità in quanto strumento di autonomia fiscale locale, la sua consistenza finanziaria (oltre 22 miliardi di sterline, cioè più di 32 miliardi di euro – oltre 3 volte il gettito italiano!) e i numerosi problemi di equità che questo prelievo comporta (in Inghilterra ancor più che in Italia), il Rapporto si concentra su alcune riflessioni e raccomandazioni:

- i) ogni rivalutazione degli “estimi” crea vincitori e perdenti, in quanto può mandare milioni di immobili sotto la linea di mezzo sopra illustrata;
- ii) la storia dimostra che è possibile, anche se non ideale, continuare a tassare gli immobili sulla base di valori superati, ma è sempre consigliabile agganciarsi a valori reali e aggiornati, e la tecnologia moderna lo consente;
- iii) una prima rivalutazione dei valori immobiliari, fermi in Inghilterra alle definizioni risalenti al 1993, costituirebbe una vera sfida, e il governo è invitato a procedere;
- iv) tale fonte di risorse pubbliche va assolutamente mantenuta, ma nell’obbligo di conservarne la credibilità aggiornando i valori;
- v) le fasce di riferimento delle aliquote andrebbero aumentate sia all’inizio che alla fine della scala, onde far guadagnare al sistema una maggiore progressività (cfr. sopra);
- vi) la C.T. dovrebbe mantenere, accanto alla caratteristica di imposta patrimoniale, anche quella di corrispettivo di servizi locali fruiti;

Frattanto, a 17 anni di distanza dallo *tsunami* che introdusse l’aliquota unica nazionale per l’imposta sulla proprietà immobiliare industriale e commerciale (*uniform business rate*, UBR), si parla sempre più di riforma anche di questo tributo, che fornisce al governo locale inglese l’equivalente di 27 miliardi di euro (ricordiamo che la C.T. ne da altri 32, per un totale di circa 60 miliardi di imposte sulla proprietà immobiliare: un 50% in più di ICI e IRAP assieme). Proprio per questo il Rapporto Lyons non appare favorevole, per rafforzare la spesa locale, all’accrescimento dei *rates* industriali, ma è favorevole all’idea di legare nuovi introiti tributari al coinvolgimento delle *business communities* locali, apparentemente desiderose di essere chiamate in causa, soprattutto in tema di decisioni sulle infrastrutture utili allo sviluppo. In questo senso il Rapporto sottolinea però anche i limiti dell’esperienza dei BIDs (*business improvement districts*), troppo limitata e casuale. Favorevole si mostra, invece, il Rapporto all’introduzione della *addizionale locale (supplement) all’UBR*, ma a recise condizioni per quanto riguarda la *accountability* del governo locale nell’uso dei proventi, la





moderazione nella scelta delle aliquote, la contrattazione dell'uso del gettito tra società civile e *business community*, la collaborazione e la cogestione del tributo tra livelli di governo, e così via...

Tornando alla *Council Tax*, Lord Lyons conclude che (nonostante la sua incidenza tripla rispetto a quella italiana – nota del sottoscritto) essa ha ancora un futuro ruolo da svolgere nell'ambito della finanza locale britannica, sia da sola che insieme ad altri tributi. Tuttavia “occorre ridurre la sua pressione”, soprattutto attraverso le opportune agevolazioni per le posizioni più deboli. La questione dell'equità è stata sollevata innumerevoli volte nel corso della sua indagine - afferma Lord Lyons – ma non vi è dubbio che un'imposta di tale spessore possa apparire spesso ingiusta e, alla lunga, insopportabile, a seconda del reddito e della posizione sociale di chi la paga.

## IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI: ALCUNE NOTE

*a cura di Gianni Guerrieri, Direttore Osservatorio Immobiliare Agenzia del Territorio*

### Necessarie premesse

L'imposta Comunale sugli Immobili (ICI) rappresenta il tributo chiave dell'autonomia tributaria dei Comuni. D'altra parte, come tutte le imposte, è un tributo per nulla apprezzato dai cittadini; anzi dai sondaggi risulta la “tassa più odiata”<sup>10</sup>. Ciò è vero, spesso, per tutte quelle imposte che non permettono – almeno in via teorica – una facile possibilità di evasione e per quelle che non si avvalgono della ritenuta alla fonte che aiuta a ridurre l'impatto psicologico del versamento «*cash*» del tributo dovuto (a parità di imposta dovuta non vi è alcun dubbio che il “*peso*” dell'imposta è “*sentito*” assai di più nel caso in cui colui che ha incassato il reddito deve versare all'erario parte di esso, rispetto al caso in cui il reddito incassato è già ridotto dell'imposta trattenuta alla fonte dal sostituto d'imposta).

Peraltro, forme di prelievo fiscale ancorato all'utilizzo o alla proprietà degli immobili sono diffuse in quasi tutti i paesi e sono normalmente tipici della tassazione locale. Non è da escludere che la percezione negativa da parte del contribuente dell'ICI sia dovuta anche alla natura *patrimoniale* di questo tributo. Va infatti rimarcato che la base imponibile, ancorché prenda a riferimento la rendita catastale, è ottenuta moltiplicando quella stessa rendita, rivalutata del 5%, per un coefficiente pari 100, per abitazioni e immobili di categoria C (ad esclusione dei negozi), pari a 50 per gli uffici e gli immobili della categoria D (capannoni industriali e altri immobili strumentali) e pari a 34 per i negozi. Questi moltiplicatori corrispondono ai *tassi di redditività* medi (rispettivamente dell'1%, del 2% e del 3%) che, a

<sup>10</sup> Vedi indagine Confcommercio maggio 2007, cfr Il sole 24-ore 22 maggio 2007.





livello nazionale, furono *convenzionalmente* attribuiti con il DM 14 dicembre 1991<sup>11</sup> alle diverse tipologie di immobili. Conseguentemente, dal punto di vista logico, la base imponibile dell'ICI è determinata dal *valore patrimoniale dell'immobile* calcolato in via *convenzionale* dividendo la rendita catastale (ovvero il reddito figurativo mediamente ritraibile da una data unità immobiliare) con un tasso di redditività *nazionale* (per un'abitazione formalmente si avrà: base imponibile = rendita / 1% = rendita x 100).

Questa modalità di determinazione ha creato una certa ambiguità sulla natura patrimoniale dell'imposta. Di fatto sin dall'origine questa modalità di *stima del valore patrimoniale* ha causato una serie di significative distorsioni. Infatti, non v'è dubbio che i tassi di redditività, pur *tendendo* all'uniformità per l'azione concorrenziale offerta dai rendimenti degli investimenti alternativi (tenuto conto dei premi per il rischio e le spese di manutenzione e gestione dell'investimento stesso), sono *territorialmente* diversi. A questa distorsione se ne aggiungeva l'altra, intrinseca al catasto italiano, della obsolescenza delle imputazioni delle singole unità immobiliari ordinarie alle singole categorie e classi di merito in cui sono articolati i quadri tariffari. Ciò in dipendenza del fatto che tali imputazioni non sono mai state revisionate dal momento dell'impianto del catasto urbano, se non nei casi in cui la ristrutturazione dell'unità immobiliare è stata segnalata al catasto dichiarando la conseguente variazione. La conseguenza è stata che numerosi edifici, sicuramente oggi di particolare valore perché ubicati nei centri storici di grandi città, sono ancora classificati come case popolari (tali, infatti, erano le caratteristiche *costruttive* possedute all'atto dell'impianto – anni '40-'50) e pagano conseguentemente una rendita unitaria sovente inferiore a quella di abitazioni di più recente costruzione.

Si rammenta che i quadri tariffari degli estimi catastali di ciascuna zona censuaria<sup>12</sup> sono quelli definiti all'atto dell'ultima (e unica) revisione tariffaria avvenuta dalla messa in conservazione del catasto urbano (1962, ma con variazioni da provincia a provincia). La rendita di una unità immobiliare è calcolata moltiplicando la tariffa d'estimo della categoria e classe ad essa imputata per il numero di vani dell'unità medesima. Anche questa misura delle consistenze delle unità immobiliari (i vani) presenta elementi distorsivi, in quanto vi sono oscillazioni, in termini di superficie effettiva del «vano», di non poco conto. L'ICI ha quindi una natura patrimoniale. Il problema è che il valore oggetto di tassazione per l'insieme di obsolescenze, semplificazioni, incoerenze, non ha nulla (o quasi) a che vedere con la reale *ricchezza patrimoniale* assegnabile alla proprietà di un bene immobile *relativamente* ad un altro bene. In altri termini, sono i *valori relativi* tra i beni ad essere profondamente alterati, e quindi iniqui, rispetto alla realtà<sup>13</sup>. L'urgenza da affrontare e rimuovere è quindi l'iniquità della distribuzione<sup>14</sup> del carico fiscale dell'ICI.

<sup>11</sup> I moltiplicatori erano quelli utilizzati ai fini dell'imposta di registro. Recentemente, nella scorsa legislatura, furono differenziati i moltiplicatori validi ai fini ICI da quelli validi ai fini dell'imposta di registro (e di quelle ipo-catastali), aumentando questi ultimi.

<sup>12</sup> Il quadro tariffario rappresenta l'elenco delle tariffe d'estimo per ciascuna categoria e classe di merito vigenti per una data zona censuaria.

<sup>13</sup> Se i valori relativi fossero corretti, mentre i valori assoluti fossero tutti omogeneamente lontani dal valore di mercato, non vi sarebbe iniquità.

<sup>14</sup> In effetti, più che il *livello di tassazione* assunto dall'ICI, è la sua iniquità distributiva a renderla oggettivamente «odiosa».





Se si vuole contestare la razionalità di una imposta patrimoniale, ovviamente non solo è possibile ma è un dibattito aperto, ancorché antico. Quel che non può essere messo in dubbio è la necessità di un sistema di determinazione della base imponibile catastale che rispecchi nella misura più adeguata possibile le differenze di *valori reali* tra diverse unità immobiliari. L'ancoraggio, in tal caso, non possono che essere i prezzi che si determinano nel mercato di scambio dei diritti di proprietà.

Per inciso, va sottolineato che l'attuale sistema consentirebbe oggi una determinazione convenzionale, mediante decreto ministeriale<sup>15</sup>, dei moltiplicatori delle rendite in relazione all'andamento del mercato. Ciò potrebbe produrre un incremento dei valori imponibili complessivi, mantenendo però fermi i rapporti relativi tra valori, in quanto non è possibile differenziare territorialmente i moltiplicatori.

### I «mali» dell'ICI

Oltre a quello che abbiamo sopra menzionato e su cui torneremo, l'ICI soffre di alcuni mali che rendono l'imposta difficile da gestire per l'amministrazione locale e per lo stesso cittadino.

Un primo punto deriva dal fatto che la base imponibile non è stata elastica ai prezzi né al valore degli immobili (le rendite sono ferme ai livelli dei prezzi riscontrati nel periodo 1988-1989), sicché il gettito è aumentato solo in relazione all'incremento dello *stock* o per gli effetti del cambio di destinazione d'uso dell'immobile (per esempio da abitazione ad ufficio) o a causa dell'aumento delle aliquote di imposta. In quest'ultimo caso, si è avuta una erosione dei margini di autonomia tributaria fissati dalla legge (la forchetta di aliquote entro cui il Comune può scegliere) soltanto al fine di mantenere invariato il «potere d'acquisto» del gettito tributario derivante dall'ICI medesima. Nel successivo prospetto 1 sono riportati i «pesi» delle diverse determinanti dell'incremento del gettito ICI escluse le aree edificabili per il periodo 1994-2004<sup>16</sup>.

Prospetto 1: i motivi dell'incremento ICI

pesi	descrizione
0,25	<i>Incremento "naturale" della base imponibile sulla base del tasso di crescita delle abitazioni tra 1991 e 2001 e della rivalutazione del 5% delle rendite. Questo incremento concorre al recupero del gettito in termini reali</i>
0,33	<i>Politiche discrezionali dei comuni mediante recupero evasione e/o aumento di aliquote <b>necessarie</b> per mantenere invariato il gettito ICI in termini reali rispetto al 1994</i>
0,42	<i>Politiche "effettivamente" discrezionali da parte dei comuni mediante recupero evasione e/o aumento di aliquote</i>
Somma dei pesi = 1	<i>Totale incremento</i>

Fonte: ns elaborazioni su dati ISTAT

<sup>15</sup> Il comma 5 dell'art.52 del T.U. 131/86, così recita «I moltiplicatori [...] possono essere modificati, in caso di sensibili divergenze dai valori di mercato, con decreto del Ministro delle finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale».

<sup>16</sup> Pubblicato in G. Guerrieri «Le fonti di entrata degli enti locali: i tributi propri», in «La finanza locale in Italia, Rapporto 2005», Franco Angeli, 2006; p. 185.





Una delle principali criticità è l'assenza di dati certi e conoscibili per singolo Comune sul gettito ICI, sul corrispondente imponibile e sull'articolazione del tributo (per tipologia, per zona, ecc). Tale criticità, spesso, non permette in generale di disporre dei dati necessari per comprendere la distribuzione del carico fiscale ed effettuare le comparazioni tra comuni (non basta, spesso, l'informazione della sola aliquota nominale).

Una seconda criticità consiste nella originaria scissione tra anagrafica catastale e anagrafica ICI in relazione in particolare agli intestatari. Non vi è dubbio, infatti, che una imposta quale l'ICI potrebbe ordinariamente essere pagata dal contribuente né più né meno che come qualsiasi *bollettino* (a meno che non siano variate le condizioni *soggettive* per usufruire di specifiche agevolazioni).

Il recupero e l'aggiornamento prodotto dall'Agenzia del Territorio è stato cospicuo dal lato del recupero dell'arretrato. Si pensi che nel 2001 l'arretrato relativo a processi diversificati era quantificato in circa 14 milioni di pratiche ed è stato smaltito nel 2004-2005. Le innovazioni introdotte negli ultimi anni (voltura automatica, modello unico per registro, catasto e conservatoria, invii telematici delle note di trascrizione e degli atti, ecc) consentono via via di ottenere condizioni di piena conformità tra quanto risulta in conservatoria e quanto in catasto, tanto da poter considerare realistica la realizzazione della banca dati integrata tra catasto e ex conservatoria. Rimane il fatto che la conservatoria è stata informatizzata di recente (le ultime nei primi anni '90) e ciò comporta che per numerosi immobili l'identificazione certa degli intestatari passa per una verifica manuale sui documenti cartacei. Un lavoro che richiede enorme dispendio di lavoro, con in più la necessità di disporre di addetti qualificati alla lettura e comprensione dei documenti notarili.

Il *decentramento*, questa la mia personalissima opinione, servirà se sarà in grado di poter garantire certezza sulle caratteristiche oggettive dell'unità immobiliare. Attualmente, infatti, l'accertamento è basato sui dati documentali presentati in catasto e per una certa percentuale di casi sui sopralluoghi effettuati dagli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Manca una sistematica lettura di coerenza tra quanto dichiarato in comune per gli obblighi di competenza (in materia urbanistica) e quanto dichiarato all'Agenzia del territorio. Recentemente (legge 80/2006, art. 34 quinquies) è stato avviato un processo per il controllo della documentazione presentata dai contribuenti per le variazioni catastali e l'accatastamento da parte anche dei Comuni, nelle more della costruzione di un *modello unico digitale* che dovrebbe finire per contenere in sé tutti gli elementi tecnici necessari alle procedure di autorizzazione ed informazione urbanistica, nonché per le procedure catastali.

Rimane dunque per intero il problema che non può essere né banalizzato né semplificato, di puntare ad un unico archivio anagrafico – tributario per la gestione dell'ICI, imperniato sugli archivi catastali, che consenta una gestione semplificata del rapporto con il contribuente (per esempio bollettino precompilato, anche con l'imposta dovuta, a domicilio). Poiché è un processo che richiede tempo e collaborazione tra istituzioni diverse, ritengo che quanto prima si acceleri tanto meglio è.





Se quanto appena detto è vero, nondimeno in condizione di scarsità di risorse è indispensabile individuare le priorità dell'azione. In questo senso esiste una certa concorrenza tra la questione economico-fiscale, che attiene all'iniquità dell'attuale prelievo ICI e richiede una profonda riforma del sistema estimativo, e la questione gestionale-fiscale, che attiene alla semplificazione del rapporto con il contribuente e richiede il conseguimento della piena coerenza tra gli archivi e la realtà di fatto (in particolare nell'aggiornamento della relazione tra soggetto proprietario e immobile). In effetti, la riforma del sistema estimativo richiede un volume di risorse straordinario per un certo periodo di tempo (almeno un triennio operativo) e ciò comporta obiettivamente la difficoltà ad operare simultaneamente, in modo esteso e consistente, anche sulla coerenza degli archivi.

Ovviamente esistono piani di sovrapposizione, per esempio, in ordine alle caratteristiche dei fabbricati, una riforma del sistema estimativo impone la messa in atti di un archivio coerente con la realtà effettiva (per esempio, sulle consistenze).

Nondimeno la compatibilità tra obiettivi e risorse esiste e, per le ragioni che saranno ulteriormente evidenti nel prossimo paragrafo, la priorità andrebbe data alla riforma del sistema estimativo.

### Alcuni dati

Le iniquità dunque sono rilevanti e diffuse. Uno studio recentemente condotto<sup>17</sup> permette di visualizzare limitatamente ai capoluoghi e poi per tutti i Comuni il rapporto esistente tra valore di mercato e valore catastale<sup>18</sup> delle abitazioni. Tale rapporto a livello nazionale si attesta a 2,93 ma presenta una significativa variabilità.

Figura 1: Capoluoghi di provincia

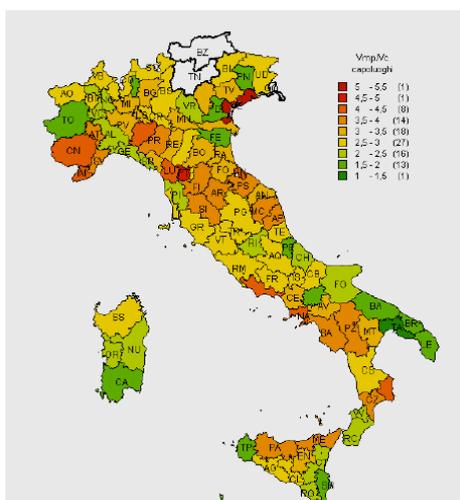
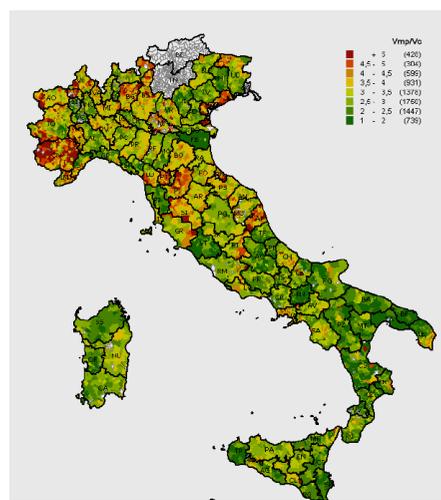


Figura 2: Comuni



<sup>17</sup> S. Cenciarelli *Catasto e mercato immobiliare: confronto dei valori delle abitazioni in Italia*, in [http://www.agenziaterritorio.it/servizi/osservatorioimmobiliare/articoli\\_interventi](http://www.agenziaterritorio.it/servizi/osservatorioimmobiliare/articoli_interventi), 2006

<sup>18</sup> Per la metodologia utilizzata si veda *ibidem*, p.4





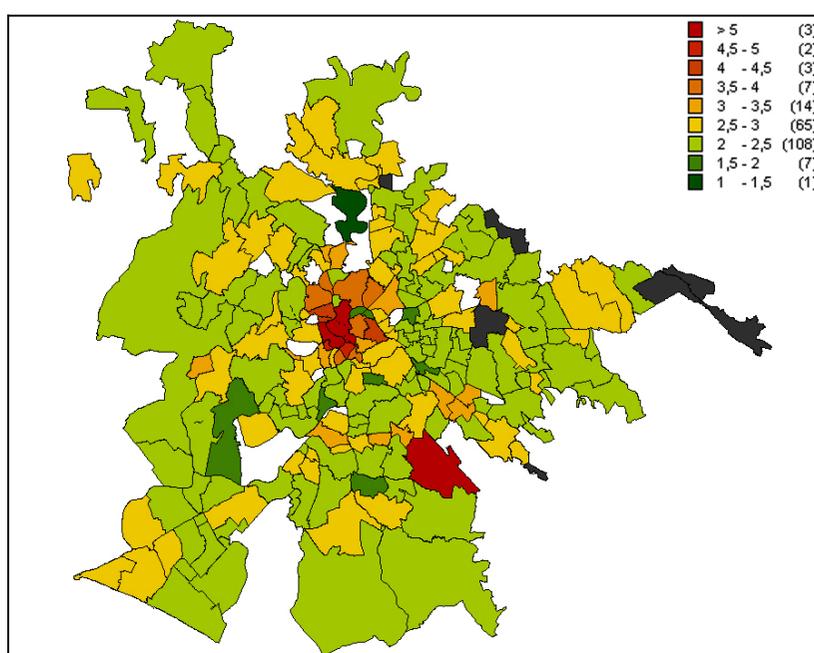
Si può osservare che il rapporto menzionato per circa 723 comuni (di cui 14 capoluoghi) oscilla tra 1 e 2, mentre per 426 enti il valore di mercato supera di 5 volte quello catastale. Ciò che risulta importante non è tanto il livello del rapporto, quanto la sua dispersione, segno che i valori catastali relativi (quelli su cui si paga l'ICI, ma su cui, per esempio, oggi si paga anche l'imposta di registro sulle abitazioni qualora il soggetto venditore non sia titolare di partita IVA) non riflettono più i differenziali reali tra comuni. Ciò è indice di profonda iniquità che diviene particolarmente «urtante» all'interno di uno stesso comune che sconta la medesima aliquota per l'ICI.

La Fig. 3 mostra per ciascuna microzona del comune di Roma il rapporto esistente tra valore di mercato e valore catastale (valori medi ovviamente). In questo caso sono prevalentemente le zone centrali della città a beneficiare di uno «sconto» fiscale rispetto a gran parte del resto della città. L'incidenza dell'imposta sul valore effettivo è, in tal caso, poco meno della metà rispetto alle zone più periferiche.

In generale, alla luce delle modifiche urbanistiche, delle modificazioni apportate nei prezzi relativi dal ciclo immobiliare espansivo, avviatosi nel 1997-1998 e non ancora concluso anche se in rallentamento, delle politiche di *marketing* territoriale, dello sviluppo economico territoriale, si è determinata una situazione per la quale l'incidenza dell'imposta rispetto al *valore di mercato* è significativamente mutata e nel complesso si è ridotta. Tale variazione, tuttavia, non è stata uniforme sul piano territoriale e quindi, all'attualità, rispetto – si ripete – al *valore di mercato*, vi sono contribuenti incisi da aliquote effettive assai più elevate rispetto ad altri.

Questa distorsione, oltre che iniqua, comporta anche una non neutralità dell'imposta nella stessa formazione dei prezzi relativi, aggravando – cumulativamente – il problema.

Figura 3: Roma – rapporto valore di mercato / valore catastale abitazioni





Fonte: S. Cenciarelli *Catasto e mercato immobiliare: confronto dei valori delle abitazioni in Italia*

Questa distorsione, oltre che iniqua, comporta anche una non neutralità dell'imposta nella stessa formazione dei prezzi relativi, aggravando – cumulativamente – il problema.

## Riforma del sistema estimativo catastale e ICI

Come è noto, è in corso di discussione alla Camera dei Deputati la delega al Governo per la riforma del sistema estimativo dei fabbricati (cfr. A. C. 1762). Una discussione approfondita e serena sulla delega in questione non è possibile effettuarla in queste brevi note. In sintesi, si può affermare che la logica sottesa è quella di pervenire ad un catasto di valori e redditi, con i valori stimati sulla base di dati campionari per segmenti funzionali (categorie catastali aggiornate) e territoriali (microzone revisionate) mediante la identificazione di funzioni matematico-statistiche tipiche dei metodi di *mass appraisal* e con i redditi stimati mediante tassi di redditività, tratti da analisi del mercato delle locazioni, che risultano tendenzialmente più uniformi dei valori e dei redditi dal punto di vista spaziale. Dato che il conseguimento di informazioni economicamente rilevanti per il mercato degli affitti è assai difficile (il mercato immobiliare è più un mercato di diritti di proprietà che di locazione), a causa anche della ampia segmentazione di questo stesso mercato (affitti liberi, concordati, scampoli di equo canone, canoni per edilizia popolare, ecc), poter gestire l'informazione su ambiti territoriali più estesi delle microzone consente di pervenire ad una maggiore numerosità di informazioni. La stima dei tassi di redditività, combinando il canone di locazione con il valore stimato, consente la loro applicazione ai valori catastali e quindi consente di pervenire ad una ragionevole rappresentazione dei redditi medi<sup>19</sup> «catastali».

Ovviamente il cardine di questa operazione è rappresentata dall'invarianza del gettito derivante dai cespiti immobiliari, che, essendo un criterio di delega, qualora fosse disatteso porterebbe ad invalidare l'intero decreto delegato sotto il profilo costituzionale. D'altra parte, è assai poco credibile ipotizzare che vi possa essere un incremento di circa 3 volte il carico impositivo (di tanto, si è visto, è la differenza tra valori catastali vigenti e valori di mercato). Questi timori sono agitati in presenza di una informazione ancora non approfondita. Ovviamente, l'invarianza del gettito implica che all'aumento della base imponibile complessiva si risponda con una corrispondente riduzione dell'aliquota in misura tale che il gettito risulti invariato da un anno all'altro. Questo è relativamente semplice per l'ICI mediante la riduzione delle aliquote. In tal modo, per ciascuna unità immobiliare si determinerà una imposta talvolta maggiore e talvolta minore di quella finora pagata. La somma di queste differenze negative e positive sarà zero, perché, appunto, il gettito complessivo deve risultare invariato. I soggetti che ci guadagnano sono coloro che, in particolare in questi ultimi anni, hanno pagato relativamente più di imposte, mentre quelli che ci rimettono sono quelli che hanno pagato di meno (magari anche perché

<sup>19</sup> Tra l'altro, al riguardo, dovrà pur essere reso coerente, in modo univoco, l'abbattimento forfetario del canone di locazione effettivo in sede IRPEF, con le «rendite» che sono al netto delle spese di amministrazione e manutenzione.





non hanno dichiarato in catasto le ristrutturazioni che hanno modificato lo *status* di merito dell'unità immobiliare!). In dettaglio, per l'ICI, da un lato, si dovrà superare il meccanismo degli attuali (e distorsivi) moltiplicatori (imputando direttamente i valori o ridefinendo i moltiplicatori in coerenza con i diversificati tassi di redditività<sup>20</sup>), dall'altro, occorrerà disaggregare gli immobili per aliquota e, per ciascun aggregato (normalmente abitazioni principali da un lato e tutto il resto dall'altro), determinare la nuova aliquota di equilibrio.

Per l'IRPEF l'adozione di meccanismi riequilibranti il gettito sarà un poco più complesso e si dovrà agire prevalentemente mediante forme di deduzione e di abbattimento dell'imponibile.

Per le imposte sui trasferimenti dei diritti reali sarà necessario operare in modo differenziato a seconda delle diverse fattispecie impositive; per esempio, se si tratta di immobili la cui base imponibile *non* è il corrispettivo dichiarato negli atti, bensì il valore catastale vigente, sarà indispensabile ridurre le aliquote di riferimento. Infine, assai probabilmente dovranno essere attentamente esaminate le più recenti norme in ordine all'accertamento dei beni immobili, una volta che i valori catastali tornassero ad un livello realistico tale da svolgere efficacemente un ruolo di riferimento per l'accertamento.

E' evidente che anche la migliore delle riforme in questo campo non risolve la questione dell'anelasticità della base imponibile ICI a prezzi e redditi, qualora i movimenti di fondo del mercato e dei valori effettivi non siano periodicamente incorporati nel sistema di valutazione catastale. In questo caso, l'esperienza maturata in questi ultimi anni dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio (OMI) consente di affermare che esiste, almeno in via potenziale, uno strumento (la banca dati delle quotazioni dell'OMI) in grado di poter segnalare (a livello medio) le *variazioni* dei valori e quindi di poter determinare *periodicamente* tra una «revisione» e l'altra del sistema dei valori i tassi di variazione del sistema dei valori di riferimento su cui è incardinata la base imponibile ICI<sup>21</sup>.

Non può sottacersi, comunque, che prevedere questa dinamicità della base imponibile non va a senso unico, nel senso cioè di variazioni *positive*. Il mercato immobiliare ha conosciuto e conoscerà nelle dinamiche di breve periodo sia momenti di rialzo che di ribasso *dei valori nominali*, come avvenne in Italia tra il 1992 ed il 1994. Ciò significa legare una entrata tributaria significativa per i bilanci comunali al ciclo immobiliare e quindi gli stessi bilanci possono subire in positivo, ma anche in *negativo*, tali andamenti. Per i Comuni sarà dunque necessario dotarsi di meccanismi tali da garantire l'assorbimento della dinamicità negativa e, per contro, di quella eccessiva.

---

<sup>20</sup> Ovviamente le due opzioni sono del tutto equivalenti: assumere direttamente il valore oppure prendere un reddito (calcolato moltiplicando il tasso di redditività specifico al valore) e moltiplicarlo per un coefficiente pari al reciproco di quello stesso tasso di redditività, non può che far ottenere il valore di cui sopra.

<sup>21</sup> Si è sottolineata la *potenzialità* dello strumento, in quanto per giungere a poter svolgere questo ruolo debbono essere ulteriormente affinate le metodologie impiegate. Tale affinamento, peraltro, dipende dal grado di *accuratezza* o, meglio, di *approssimazione* che si intende accettare, con particolare riferimento all'ambito territoriale di riferimento.





## Qualche considerazione finale

Le prospettive dell'ICI sono quindi legate alla riforma del sistema estimativo catastale al fine di conseguire una maggiore equità e una maggiore dinamicità, mentre richiedono un lavoro di collaborazione tra Comuni e Agenzia del territorio per riportare a coerenza con il dato effettivo l'imputazione degli intestatari e più in generale delle informazioni degli archivi.

È evidente, tuttavia, che le prospettive dell'ICI sono altresì connesse con l'eventuale revisione dell'intero sistema di tassazione immobiliare, qualora dovesse prender corpo l'ipotesi della tassazione separata dei canoni di locazione. È vero che questa ipotesi era connessa al riordino del sistema detassazione delle rendite finanziarie imperniato sull'aliquota unica del 20% e quindi, con lo stop almeno temporaneo a questa soluzione, anche l'altra rimane un po' appesa. Nondimeno quella soluzione potrebbe avere una sua propria consistenza al di là dell'aliquota di tassazione. La questione logica, che qui interessa, è la seguente. Qualora fosse tassato fuori dall'IRPEF il reddito da fabbricati derivante da canoni di locazione, allora sarebbe logico attendersi che tale nuova imposta fosse attribuita ai Comuni per concentrare la tassazione immobiliare su un unico soggetto impositore. Se così fosse, diverrebbe probabilmente *politicamente* difficile gestire a livello locale un *doppio* prelievo sullo stesso cespite.

D'altra parte ciò deriva dal fatto che nel nostro sistema tributario l'ICI ha tra l'altro il compito – che fu dell'ILOR – di discriminare *qualitativamente* i redditi. Infatti, a parità di reddito complessivo un contribuente che trae il reddito unicamente da fabbricati e uno solo dal lavoro, se a fini IRPEF l'imposta lorda che pagano è sostanzialmente uguale, con l'ICI il percettore di soli redditi da fabbricati subisce un prelievo aggiuntivo e ciò, in una economia capitalistica che premia il rischio e non la rendita, dovrebbe essere normale. Qualora i redditi da fabbricati fossero esclusi dall'IRPEF e assoggettati ad imposta sostitutiva, il ruolo dell'ICI sopra menzionato sarebbe assai più incerto.

Questa prospettiva, dunque, porta necessariamente a dover ripensare complessivamente, almeno nel medio periodo, le forme di prelievo locale sugli immobili.





## CAPITOLO III

### L'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF

#### Introduzione

Il decreto legislativo n. 360 del 28 settembre 1998 ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1999, l'addizionale comunale all'IRPEF, attribuendo all'ente locale una capacità impositiva di tipo personale che colpisce l'insieme dei redditi del contribuente, avuto riguardo alle sue condizioni soggettive. L'addizionale è applicata al reddito imponibile determinato ai fini IRPEF.

La legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) consente di nuovo ai Comuni di modificare il tributo che la legge finanziaria n. 289 del 27 dicembre 2002 (legge finanziaria 2003) aveva provveduto a sospendere in attesa di un accordo in sede di Conferenza Unificata sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Erano quindi stati bloccati gli eventuali aumenti deliberati successivamente al 29 settembre 2002, fino al 31 dicembre 2006 (termine previsto dalla legge 311/2004: finanziaria 2005), ad eccezione di quegli enti che alla data del 1° gennaio 2005 non si erano avvalsi della facoltà di aumentarla; e comunque anche per questi l'aumento doveva essere limitato entro la misura complessiva dello 0,1%.

#### Le novità introdotte dalla manovra finanziaria 2007

I commi da 142 a 144 della legge 296/2006 dispongono importanti novità in tema di addizionale comunale all'IRPEF, che si aggiungono a quanto già previsto dal decreto legislativo n. 360/1998, che ha istituito l'addizionale comunale IRPEF.

In particolare si prevede che i Comuni, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446 e successive modifiche e integrazioni, possano disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale all'IRPEF con deliberazione da pubblicare nel sito [www.finanze.it](http://www.finanze.it). La variazione dell'aliquota di addizionale non può eccedere complessivamente **0,8 punti percentuali**, dando la possibilità ai Comuni di aumentare l'aliquota fino ad un massimo dell'8 %. L'addizionale comunale all'IRPEF già a partire dal 2007 deve essere approvata con delibera consiliare, che può prevedere sia l'istituzione che la misura dell'addizionale, in deroga tacita al Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. 267 del 2000, laddove contempla l'approvazione delle tariffe e delle aliquote dei tributi comunali da parte della Giunta comunale.

Altra importante novità prevista dalla manovra 2007 è la possibilità per i Comuni di prevedere, con proprio regolamento, una soglia di esenzione per quei cittadini che risultino in possesso di "specifici



requisiti reddituali”, termine che ha dato luogo a non poche difficoltà interpretative e che l’IFEL, tramite una propria circolare, è intervenuta a chiarire nel mese di febbraio 2007.

### **L’acconto del 30% dell’addizionale comunale IRPEF**

Altra importante novità riguarda la previsione di un acconto del 30% che verrà versato al Comune nel quale il contribuente ha il domicilio fiscale, alla data del 1° gennaio dell’anno cui si riferisce l’addizionale stessa. Il versamento dell’addizionale è effettuato in acconto e a saldo unitamente al saldo dell’imposta sul reddito delle persone fisiche. L’acconto è stabilito nella misura del 30% dell’addizionale, ottenuta applicando l’aliquota istituita dal Comune al reddito imponibile dell’anno precedente. Ai fini della determinazione dell’acconto, l’aliquota è assunta nella misura deliberata per l’anno di riferimento, qualora la pubblicazione della delibera sia stata effettuata entro il 15 febbraio del medesimo anno, ovvero nella misura vigente nell’anno precedente, in caso di pubblicazione successiva il predetto termine.

L’acconto dell’addizionale comunale all’IRPEF è quindi un’anticipazione di un’entrata che genera un aumento netto delle entrate nell’anno 2007.

A decorrere dall’anno d’imposta 2007 il versamento dell’addizionale comunale all’IRPEF è effettuato direttamente ai Comuni di riferimento attraverso apposito codice tributo assegnato a ciascun Comune. A tal fine, con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze da adottare entro centottanta giorni dal primo gennaio 2007, si sarebbero dovute definire le modalità di attuazione. Al mese di giugno 2007 il predetto decreto non è ancora stato emanato; pertanto la circolare n. 23 del Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell’Economia e delle Finanze chiarisce che i versamenti ai Comuni saranno effettuati come per gli anni precedenti.

### **L’esenzione per specifici requisiti reddituali**

Il comma 142 prevede poi alla lettera b) che il regolamento comunale possa stabilire una **soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali**.

Poiché la disposizione richiama come unico elemento per l’esenzione dall’imposta il possesso di “specifici requisiti reddituali” e non parla di categorie reddituali (chiaramente definite dal Dpr 917/1986)<sup>22</sup>, appare più coerente con la lettera della norma correlare l’esenzione al reddito complessivo

---

<sup>22</sup> TESTO UNICO DELLE IMPOSTE SUI REDDITI (Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917 e successive modificazioni ed integrazioni)





del contribuente. Ciò significa che, eliminata la possibilità di stabilire aliquote differenziate per i vari scaglioni di reddito, l'unica opzione percorribile da parte dei Comuni consiste nello stabilire l'esenzione per un unico livello, al di sotto del quale l'addizionale non sarà dovuta. Per tutti gli altri livelli invece dovrà essere applicata un'unica aliquota.

Risulta, al contrario, meno immediata la possibilità di prevedere specifici livelli di esenzione per contribuenti che abbiano particolari requisiti non correlati al reddito. Si pensi, ad esempio, ai contribuenti con familiari disabili così come alle famiglie numerose.

Si analizzano di seguito le motivazioni che fanno propendere ad interpretare la fattispecie nel senso di esenzione per "fascia secca di reddito".

### **La fascia di esenzione per ammontare di reddito complessivo**

Come sopra già accennato, il tenore letterale della norma non risulta di agevole interpretazione, atteso che gli "specifici requisiti reddituali" possono dare luogo a diverse interpretazioni.

Appare immediato far riferimento al "reddito complessivo" di cui all'articolo 8 del Dpr 917/1986 (Tuir)<sup>23</sup> in forza del quale il Comune potrebbe decidere di introdurre una prima "fascia" reddituale che non è soggetta all'aliquota IRPEF. Con tale sistema sostanzialmente si creerebbero due fasce, la prima esente e la seconda imponibile, e si introdurrebbe un metodo di calcolo semplice ed immediato ma soprattutto in linea con il dettato della norma.

- 
1. I singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie: a) redditi fondiari; b) redditi di capitale; c) redditi di lavoro dipendente; d) redditi di lavoro autonomo; e) redditi di impresa; f) redditi diversi.
  2. I proventi conseguiti in sostituzione di redditi, anche per effetto di cessione dei relativi crediti, e le indennità conseguite, anche in forma assicurativa, a titolo di risarcimento di danni consistenti nella perdita di redditi, esclusi quelli dipendenti da invalidità permanente o da morte, costituiscono redditi della stessa categoria di quelli sostituiti o perduti. Gli interessi moratori e gli interessi per dilazione di pagamento costituiscono redditi della stessa categoria di quelli da cui derivano i crediti su cui tali interessi sono maturati.
  3. I redditi delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, da qualsiasi fonte provengano e quale che sia l'oggetto sociale, sono considerati redditi di impresa e sono determinati unitariamente secondo le norme relative a tali redditi.

#### <sup>23</sup>Articolo 8

##### Determinazione del reddito complessivo

1. Il reddito complessivo si determina sommando i redditi di ogni categoria che concorrono a formarlo e sottraendo le perdite derivanti dall'esercizio di imprese commerciali di cui all'articolo 79 e quelle derivanti dall'esercizio di arti e professioni.
2. Le perdite delle società in nome collettivo ed in accomandita semplice di cui all'articolo 5, nonché quelle delle società semplici e delle associazioni di cui allo stesso articolo derivanti dall'esercizio di arti e professioni, si sottraggono per ciascun socio o associato nella proporzione stabilita dall'articolo 5. Per le perdite della società in accomandita semplice che eccedono l'ammontare del capitale sociale la presente disposizione si applica nei soli confronti dei soci accomandatari.
3. Le perdite derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e quelle derivanti dalla partecipazione in società in nome collettivo e in accomandita semplice sono computate in diminuzione dai relativi redditi conseguiti nei periodi di imposta e per la differenza nei successivi, ma non oltre il quinto, per l'intero importo che trova capienza in essi. La presente disposizione non si applica per le perdite determinate a norma dell'articolo 79. Si applicano le disposizioni del comma 1-bis dell'articolo 102 e, limitatamente alle società in nome collettivo ed in accomandita semplice, quelle di cui al comma 1-ter del citato articolo 102.





A seguito della circolare dell'IFEL con cui si forniscono chiarimenti circa l'applicazione della norma in parola, la maggioranza dei Comuni ha applicato l'esenzione per fascia secca di reddito, in linea peraltro con le intenzioni del legislatore desumibili dalla relazione al disegno di legge finanziaria per l'anno 2007.

### Analisi dei dati

L'analisi che segue si pone l'obiettivo di mostrare le variazioni subite dall'addizionale comunale all'IRPEF nel corso dell'anno 2007, fermo restando che fino al 31 dicembre 2006 vigeva il blocco del suddetto tributo, come sopra accennato.

La tabella sottostante mostra un riepilogo della situazione delle scelte effettuate da tutti i Comuni d'Italia, in relazione al tipo di aliquota applicata.

Tabella n. 1

Addizionale comunale IRPEF	Numero Comuni	Percentuale Comuni	Popolazione	Percentuale popolazione	Contribuenti	Percentuale
No	2.122	26,2%	8.690.463	14,8%	4.271.413	14,7%
Diminuita	20	0,3%	181.654	0,3%	11.929.748	41,0%
Invariata	3.552	43,8%	24.908.213	42,4%		
Aumentata	2.408	29,7%	24.971.381	42,5%	12.875.314	44,3%
Totale Comuni	8.102	100%	58.751.711	100%	29.076.475	100,0%

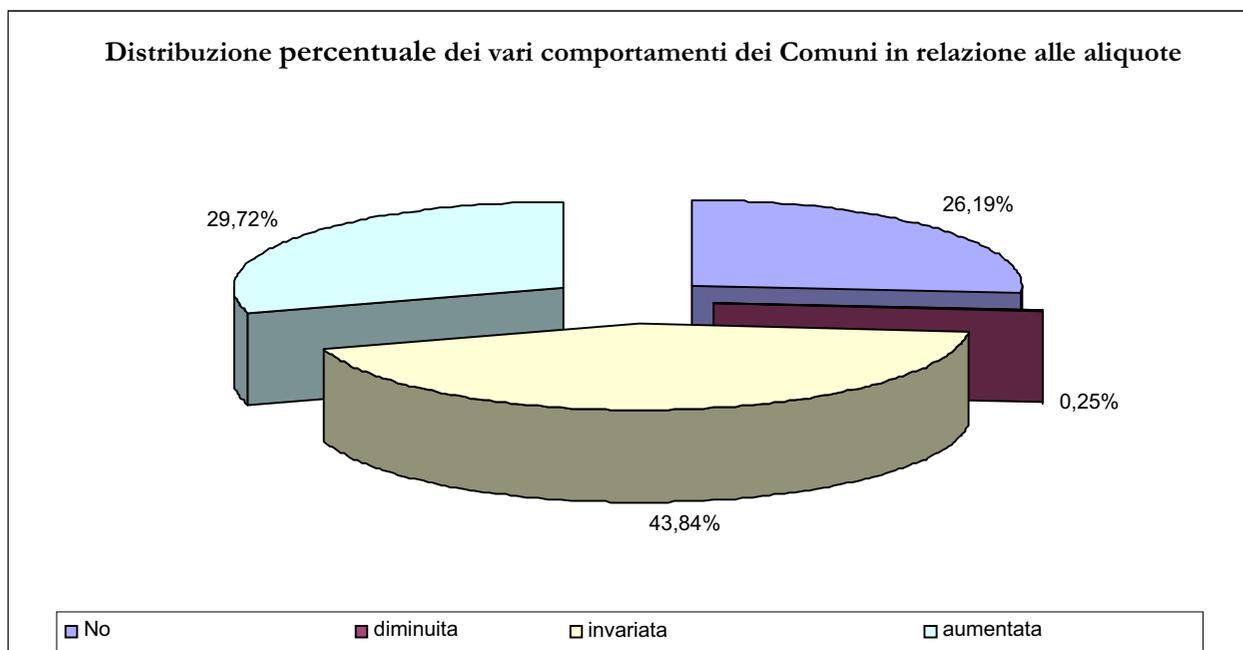
*(Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze)*

La tabella mostra che sulla totalità dei Comuni solo il 29,7% ha aumentato l'aliquota, mentre il 43,8% dei Comuni ha mantenuto l'aliquota invariata rispetto al 2006. Quindi la maggioranza dei Comuni, sia in termini di numerosità che di popolazione, non ha aumentato le aliquote; in particolare, oltre il 43,8% dei Comuni che ha mantenuto invariata l'aliquota, lo 0,25% l'ha addirittura diminuita nell'ultimo anno. Tra i Comuni che hanno aumentato l'aliquota, solo il 5,18% hanno adottato l'aliquota massima consentita per una percentuale della popolazione sottoposta pari al 7,79%

Graficamente, la situazione appare così scomposta:



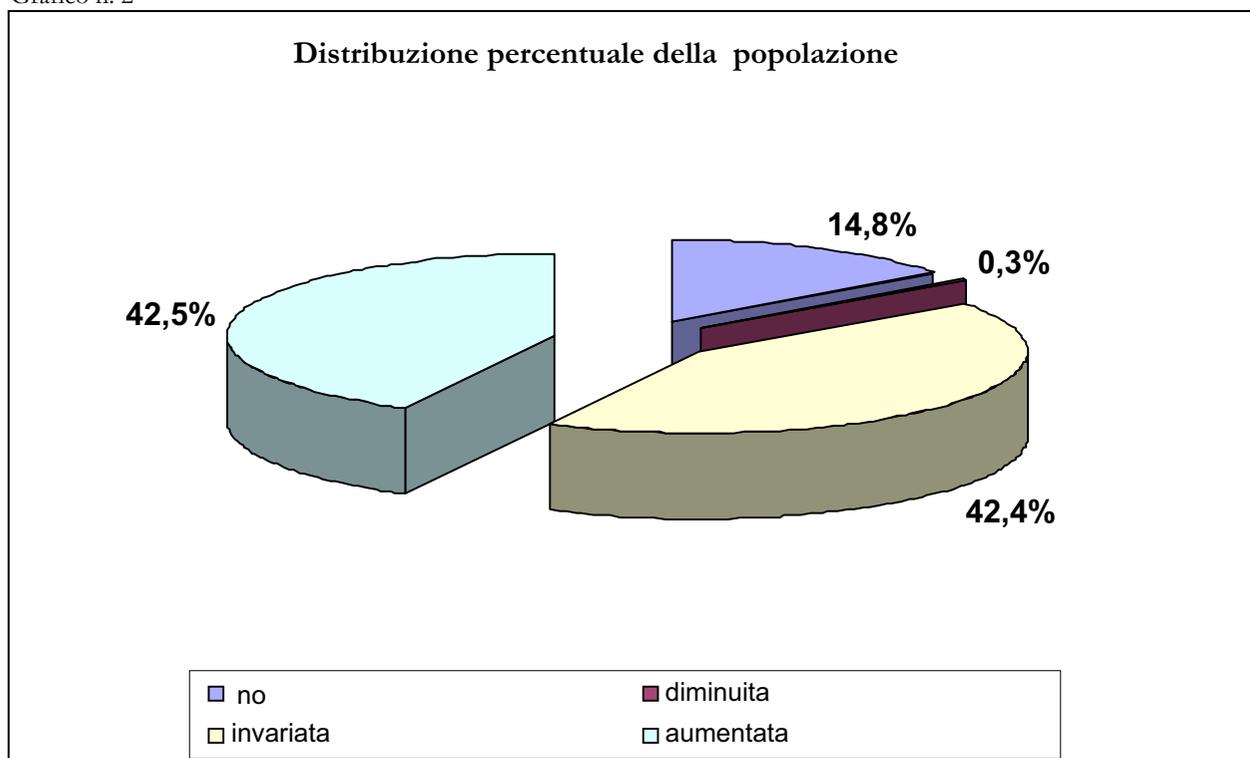
Grafico n. 1



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

È utile al riguardo vedere anche come si distribuisce in percentuale la popolazione interessata dai diversi comportamenti dei Comuni.

Grafico n. 2



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

Per quanto riguarda le aliquote, ad oggi i Comuni che hanno comunicato al Ministero dell'Economia e delle Finanze la variazione sono circa 4.739. Includendo i Comuni che non hanno proceduto alla

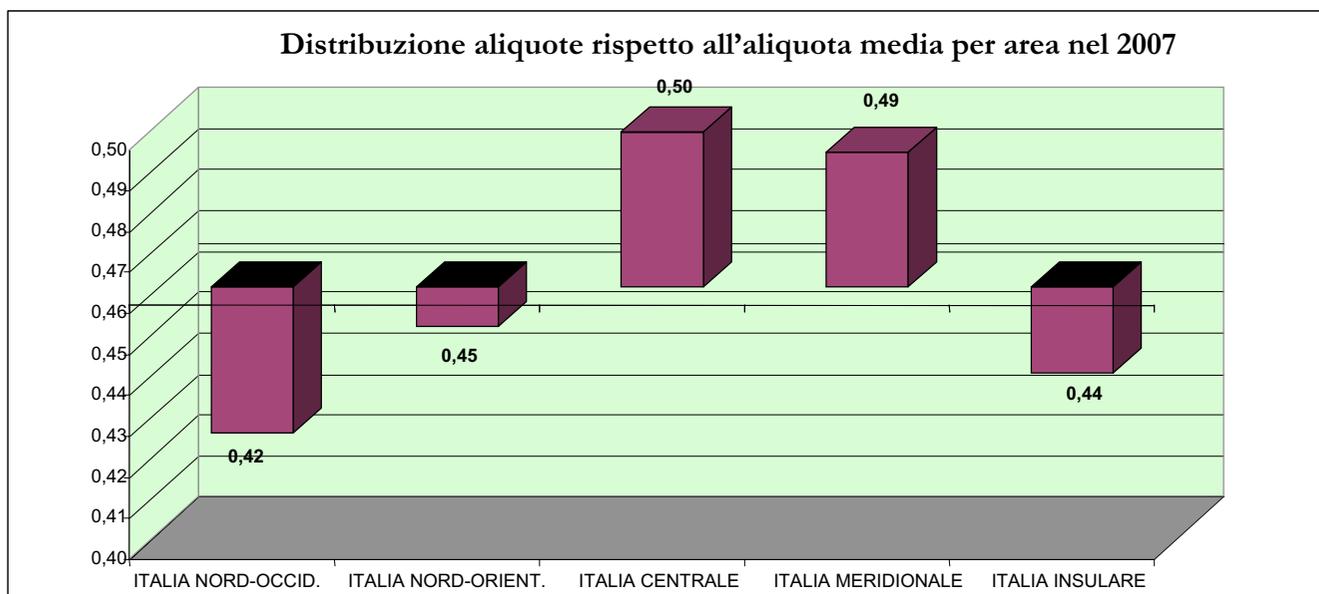
comunicazione ma che comunque confermano l'aliquota dell'anno 2006, il numero sale a 5.980. I restanti Comuni (2.122) hanno un'aliquota pari a 0, cioè non hanno deliberato l'addizionale.

Procedendo con un'analisi di tipo territoriale, la tabella 2 e il grafico 3 mettono a confronto le aliquote medie calcolate per area geografica rispetto all'aliquota media nazionale, che è pari allo 0,46%, e mostra efficacemente come tre aree su cinque, ovvero l'Italia nord-occidentale, l'Italia nord orientale e l'Italia insulare presentino valori sotto la media nazionale.

Tabella n. 2

Area geografica	Aliquota media ponderata 2007
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	0,426
ITALIA NORD-ORIENTALE	0,452
ITALIA CENTRALE	0,500
ITALIA MERIDIONALE	0,495
ITALIA INSULARE	0,441
<b>ITALIA</b>	<b>0,462</b>

Grafico n. 3



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

La tabella 3 fornisce un quadro generale delle aliquote medie ponderate sulla base imponibile dei comuni aggregati per regione.



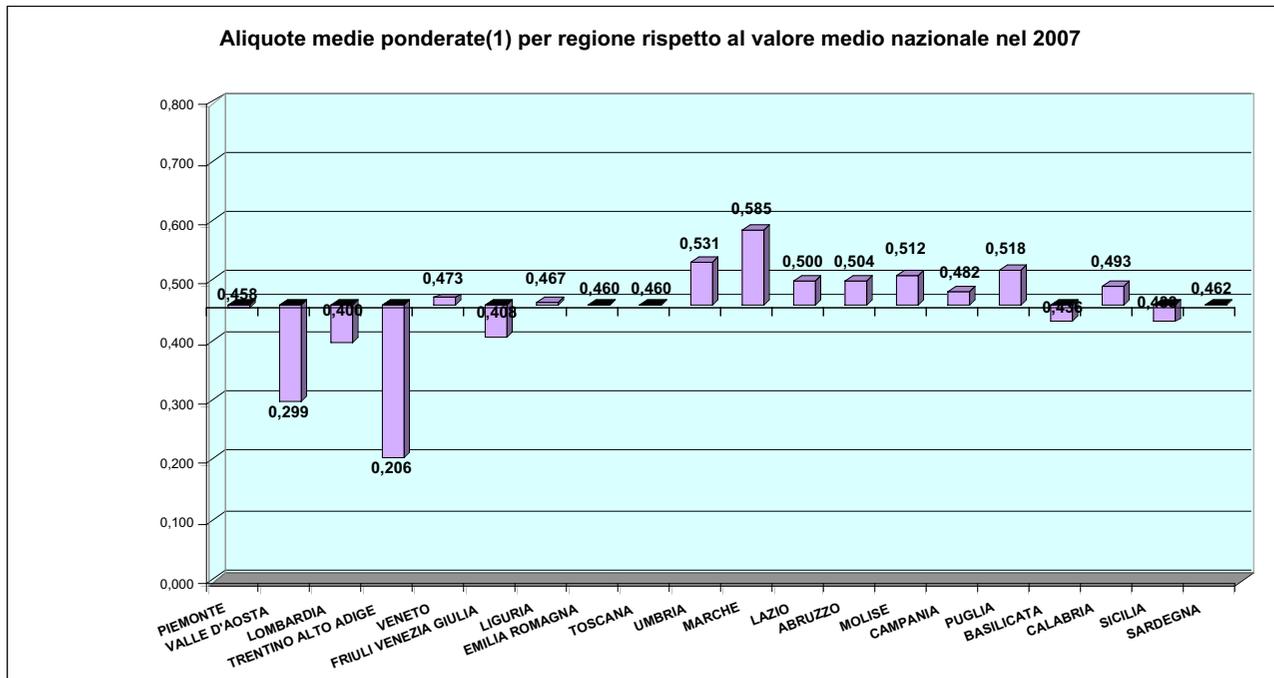
Tabella 3

Regione	Aliquota media ponderata 2007
PIEMONTE	0,458
VALLE D'AOSTA	0,299
LOMBARDIA	0,400
TRENTINO ALTO ADIGE	0,206
VENETO	0,473
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,408
LIGURIA	0,467
EMILIA ROMAGNA	0,460
TOSCANA	0,460
UMBRIA	0,531
MARCHE	0,585
LAZIO	0,500
ABRUZZO	0,504
MOLISE	0,512
CAMPANIA	0,482
PUGLIA	0,518
BASILICATA	0,436
CALABRIA	0,493
SICILIA	0,433
SARDEGNA	0,462
<b>ITALIA</b>	<b>0,462</b>

Se si prende in considerazione il comportamento dei Comuni aggregati per Regione, il grafico 4 ne esemplifica efficacemente la situazione. Dal confronto tra le aliquote applicate dai Comuni aggregati per Regione con l'aliquota media nazionale emerge come nel 2007, nonostante la possibilità attribuita ai Comuni dalla Legge Finanziaria 2007 di aumentare l'aliquota fino ad un massimo dello 0,8%, il comportamento dei Comuni sia stato molto contenuto. I Comuni appartenenti alla maggioranza delle Regioni, infatti, presentano aliquote in linea con il valore medio nazionale e nessuna Regione ha deliberato un aumento pari al valore massimo consentito. L'aliquota massima viene registrata nelle Marche ed è pari allo 0,585%, ben al di sotto dello 0,8% consentito; occorre al riguardo tenere presente che la maggior parte delle Regioni in cui l'aliquota registra valori più elevati (Marche, l'Abruzzo e l'Umbria), sono le regioni che hanno deliberato le più consistenti esenzioni dal pagamento dell'addizionale all'IRPEF per specifici requisiti reddituali.



Grafico n.4



(1) La ponderazione è stata effettuata sulla base imponibile dell'anno 2004. Fonte: Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze)

Da un'elaborazione IFEL effettuata su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2007 il gettito derivante dall'addizionale comunale all'IRPEF è aumentato su tutto il territorio nazionale, come naturale conseguenza sia dello sblocco suddetto che dell'espansione della base imponibile. Secondo un'analisi per area territoriale, è emerso che in Italia Meridionale si è registrato l'aumento più contenuto di gettito rispetto all'anno 2006 e pari al 31,4%.

Procedendo ad un'analisi per Comuni compresi in ogni singola Regione, sembra opportuno accantonare in questa prima fase la trattazione delle Regioni a Statuto Speciale (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), che registrano un comportamento diverso rispetto alle altre Regioni, dovuto ad una differente disciplina normativa, regolata dai rispettivi Statuti e leggi regionali. E' interessante comunque notare che anche tra di loro si verificano comportamenti assai diversificati: mentre la Valle d'Aosta, infatti, registra l'incremento di gettito più rilevante rispetto al resto dell'Italia (+21562%), dovuto alla circostanza che finora nei Comuni della Regione non è mai stata applicata l'addizionale comunale all'IRPEF, l'aumento meno significativo riguarda invece il Trentino Alto Adige (5,1%).

Tra le Regioni a Statuto ordinario la Liguria registra l'incremento di gettito più contenuto, che è pari al 17%. Segue la Basilicata con il 19%, la Calabria con il 27% ed il Veneto con il 30,6%.



La tabella 4 mostra il gettito dell'Addizionale comunale all'IRPEF per il 2006 che è pari a circa 1 miliardo 622 milioni di euro; per il 2007 si prevede un gettito pari a circa 2 miliardi 354 milioni di euro con un aumento quindi di 732 milioni di euro.

### **Ammontare delle riduzioni del gettito dell'addizionale IRPEF 2007, come conseguenza delle esenzioni deliberate dai Comuni - Valori in Euro.**

Nel calcolo tuttavia non si tiene conto della possibilità che, come sopra anticipato, è stata attribuita ai Comuni dalla legge finanziaria 2007 di prevedere particolari esenzioni dal pagamento dell'addizionale comunale per specifici requisiti reddituali.

Tabella n. 4

Regione	Gettito addizionale IRPEF valori assoluti	
	2006	2007
PIEMONTE	171.043.157	227.860.898
VALLE D'AOSTA	7.258	1.572.236
LOMBARDIA	241.690.319	331.531.827
TRENTINO ALTO ADIGE	6.503.448	6.834.103
VENETO	166.487.504	217.484.001
FRIULI VENEZIA GIULIA	19.283.237	47.903.923
LIGURIA	68.569.087	80.237.836
EMILIA ROMAGNA	128.267.961	235.979.136
TOSCANA	137.755.412	181.947.093
UMBRIA	24.880.876	43.820.772
MARCHE	62.881.944	87.956.665
LAZIO	156.331.203	303.727.372
ABRUZZO	36.163.792	50.785.168
MOLISE	7.725.051	10.876.458
CAMPANIA	128.864.801	166.050.263
PUGLIA	94.945.696	127.445.551
BASILICATA	13.491.558	16.056.437
CALABRIA	40.599.769	51.535.286
SICILIA	82.762.443	116.631.984
SARDEGNA	33.849.428	48.342.387
<b>ITALIA</b>	<b>1.622.103.944</b>	<b>2.354.579.396</b>

Ad oggi i Comuni che applicano l'esenzione sono 620 ed è utile ribadire come laddove si sia verificato un incremento dell'addizionale IRPEF, di contro siano state previste esenzioni. Come si evince dalla tabella sottostante, infatti, l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia e la Toscana sono le regioni che presentano le esenzioni maggiori, e sono le stesse regioni che hanno mediamente aumentato le aliquote più delle altre.

La tabella 5 riporta, in valori assoluti, l'ammontare delle riduzioni del gettito dell'addizionale IRPEF nel 2007 che ammontano, in totale, a circa 28,7 milioni di euro.





Tabella n. 5

Denominazione	Riduzione <sup>(24)</sup> <sup>(25)</sup>
PIEMONTE	4.119.196
VALLE D'AOSTA	0
LOMBARDIA	3.114.372
TRENTINO ALTO ADIGE	0
VENETO	2.256.560
FRIULI VENEZIA GIULIA	449.180
LIGURIA	971.683
EMILIA ROMAGNA	6.469.833
TOSCANA	2.729.187
UMBRIA	1.745.889
MARCHE	1.810.677
LAZIO	534.041
ABRUZZO	1.434.736
MOLISE	28.240
CAMPANIA	1.121.495
PUGLIA	470.342
BASILICATA	339.437
CALABRIA	546.875
SICILIA	426.263
SARDEGNA	125.848
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	8.205.251
ITALIA NORD-ORIENTALE	9.175.573
ITALIA CENTRALE	6.819.794
ITALIA MERIDIONALE	3.941.125
ITALIA INSULARE	552.111
<b>ITALIA</b>	<b>28.693.854</b>

(Fonte: Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze)

<sup>24</sup> La riduzione è stata applicata per i comuni che hanno stabilito livelli di esenzione solo sulle fasce di reddito imponibile ai fini dell'addizionale.

<sup>25</sup> Il calcolo delle riduzioni è da intendersi come approssimazione poiché, in molti casi, le fasce di reddito imponibile del Ministero delle Finanze non trovano corrispondenza diretta con i livelli di esenzione stabiliti dalle amministrazioni comunali.





## CAPITOLO IV

### I TRASFERIMENTI ERARIALI

#### Introduzione

Lo scenario finanziario degli enti territoriali è profondamente mutato negli ultimi trent'anni, fino ad assumere una connotazione quasi autonomistica. Ciò nonostante, e fatte le debite eccezioni, il legame tra risorse e spesa storica resta forte, tanto da costituire il *leit motiv* attorno al quale ha ruotato e tuttora ruota il sistema di finanziamento degli enti locali.

La riforma fiscale degli anni '70 eliminò numerosi tributi propri degli enti locali e li sostituì con i trasferimenti erariali dando vita ad una finanza locale tutta derivata che caratterizzò l'Italia tra i paesi più centralizzati al mondo. La scelta di ridurre drasticamente l'autonomia finanziaria celava dietro di sé un preciso progetto tecnico e politico, finalizzato a garantire l'omogeneità nell'offerta dei servizi locali sul territorio, un'esigenza percepita come prioritaria in un Paese così disomogeneo e differenziato come il nostro, soprattutto tra il Nord e il Sud del Paese.

Con i cd. "*decreti Stammati*" della fine degli anni Settanta, lo Stato perseguiva l'ulteriore risultato del contenimento dinamico della spesa pubblica, che già allora era fonte di preoccupazione. Di anno in anno venivano imposti tetti all'espansione delle spese correnti, stabilendo il tasso d'incremento consentito, regolando le diverse poste di entrata e di spesa che andavano messe sotto controllo, dato che i flussi di spesa decisi a livello locale venivano poi finanziati di fatto dallo Stato che pagava a "piè di lista" la differenza tra spese correnti ed entrate proprie dei Comuni.

Sin dagli inizi degli anni '80 venne imposto l'obbligo del pareggio di bilancio e fu abolito il meccanismo del finanziamento a piè di lista. Nacque da queste circostanze il finanziamento degli enti locali sulla base del criterio della "spesa storica", cioè del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo. Il finanziamento era assicurato da trasferimenti dello Stato e veniva deciso anno per anno, impedendo qualsiasi programmazione di medio termine.

Il criterio della spesa storica, quale parametro di riferimento delle erogazioni statali, ha cristallizzato differenze tra enti spesso notevoli, cui si è cercato di ovviare con una politica perequativa che, partendo da una spesa corrente per abitante molto differenziata, tendeva ad omogeneizzare le spettanze attribuite ai singoli enti all'interno delle varie classi demografiche nelle quali gli stessi vennero divisi e a ridurre il





*gap* dei trasferimenti pro-capite attraverso un sistema di contributi erariali integrativi destinati prevalentemente agli enti con una spesa corrente pro-capite inferiore a quella media nazionale.

Si diede vita, così, a un fondo perequativo con il quale, senza toccare le spettanze storiche, vennero assegnate risorse aggiuntive tenendo conto sia della popolazione sia dei servizi, con la determinazione di un parametro per ciascun ente.

In seguito il meccanismo perequativo si affinò con l'introduzione del sistema dei parametri obiettivi dei fabbisogni standardizzati con il quale si teneva conto di una serie di elementi costituiti dai servizi indispensabili, dai determinanti della spesa, dalla classe demografica, dai parametri monetari, dal coefficiente di degrado e dalla presenza di insediamenti militari.. La norma prevedeva che venissero assegnati con i nuovi criteri solo le risorse aggiuntive, senza toccare le spettanze storiche.

Al fine di consentire a Regioni, Province e Comuni di provvedere a una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie, con la legge n. 421 del 1992, il Parlamento delegava il Governo a emanare uno o più decreti legislativi, diretti – in particolare per quanto riguarda i Comuni – all'istituzione di un'imposta comunale immobiliare; all'attribuzione, a decorrere dal 1994, della facoltà connessa alla politica degli investimenti di istituire un'addizionale all'IRPEF; all'applicazione agli enti locali di una disciplina dei trasferimenti correnti che tenesse conto di alcuni principi e criteri direttivi; all'autorizzazione a Province, Comuni, loro Consorzi, Aziende municipalizzate e Comunità montane ad accendere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici soltanto sulla base di progetti "chiavi in mano" e a prezzo chiuso; al riassetto dell'ordinamento finanziario e contabile delle Amministrazioni provinciali, dei Comuni, dei loro Consorzi e delle Comunità montane; alla revisione e armonizzazione dei tributi locali vigenti in materia di imposta comunale su pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

La delega esercitata dal Governo sfociò nel decreto legislativo n. 504 del 1992 con il quale venne istituita l'imposta comunale sugli immobili e l'attribuzione del gettito ai comuni fu accompagnata da una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali rapportata all'aliquota minima stabilita nella misura del 4%.

Con il citato D.Lgs. 504/1992 venne dettata una disciplina organica del sistema dei trasferimenti statali, prevedendo che lo Stato concorresse al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane con alcuni fondi di parte corrente e di parte capitale. Per la parte corrente furono istituiti il contributo ordinario, il contributo consolidato e il contributo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale, mentre per la parte capitale furono istituiti il contributo per lo sviluppo degli investimenti, il contributo nazionale ordinario per gli investimenti e il contributo del fondo speciale per gli investimenti.





Il nuovo contributo ordinario, è destinato al finanziamento dell'attivo corrente e costituisce la principale base di riferimento per l'aggiornamento delle risorse degli enti locali mediante l'applicazione di incrementi o diminuzioni previsti per legge.

Il contributo consolidato inglobò quelle risorse finalizzate al finanziamento di norme speciali di spesa che, nel tempo, vennero consolidate, ossia attestate ad un importo tenuto fisso nel corso del tempo.

Il contributo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale nasce dalla necessità di una perequazione delle risorse di cui l'ente si approvvigiona direttamente attraverso la leva fiscale ed è stato correlato al gettito obbligatorio delle imposte, escludendo ogni collegamento con il c.d. sforzo fiscale, espressione della discrezionale applicazione dei tributi da parte dell'ente locale. I contributi sono stati assegnati agli enti per i quali le basi imponibili, ovvero i proventi del gettito delle imposte e delle addizionali, sono inferiori alla media per abitante della classe demografica di appartenenza, con assegnazioni proporzionali allo scarto e maggiorazioni per gli enti in condizioni particolarmente svantaggiate. Qualora, con l'assegnazione del contributo perequativo annuale l'ente raggiunga o superi la media come sopra determinata l'eventuale eccedenza viene ridistribuita tra gli altri enti destinatari della perequazione. L'ammontare complessivo del fondo è determinato sul complesso dei contributi ordinari di base (nel quale questa volta si considera anche l'imposta comunale sugli immobili, al gettito minimo obbligatorio del 4‰); tale ammontare viene annualmente rivalutato al tasso programmatico d'inflazione o a quello di incremento della spesa statale in sede di programmazione finanziaria. Il contributo ha però avuto una dotazione limitata di risorse e comunque non è stato possibile aggiornare gli effetti perequativi per il quale esso fu previsto.

Il fondo ordinario investimenti ha la funzione di finanziare direttamente le spese di conto capitale (opere pubbliche) ed è quantificato nella legge finanziaria. Il fondo nazionale speciale è finalizzato alle opere pubbliche degli enti locali i cui organi sono sciolti per infiltrazioni mafiose.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti (per comuni, province e comunità montane) pure è mantenuto tra le voci delle contribuzioni erariali, ma esclusivamente per il finanziamento delle rate dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa e la sua consistenza va riducendosi a seguito della progressiva estinzione dell'indebitamento precedente.

Per tutti i fondi di parte corrente sopra descritti, fu previsto il libero utilizzo da parte dell'ente senza vincoli di destinazione specifica, mentre per i contributi in parte capitale il loro utilizzo era semplicemente connesso all'effettuazione di spese in conto capitale senza uno scopo specifico.

L'attuale disciplina dei trasferimenti erariali è tuttora fondata sul sistema statuito dal D.Lgs. n. 504/1992, senza che sia stato possibile operare un'efficace azione di revisione dei criteri e prevedendo, tuttavia, un incremento delle risorse sulla base del tasso programmato di inflazione, incremento che va





distribuito a favore degli enti sottodotati di risorse, che si identificano negli enti che risultano dal punto di vista finanziario sotto la media nazionale della propria fascia demografica.

Vi è anche da osservare che, nel corso degli ultimi anni, il numero di voci che compongono la cosiddetta “spettanza” (ossia l’insieme delle attribuzioni di competenza dell’ente locale nell’anno di riferimento) è cresciuto notevolmente per effetto di disposizioni di legge, le quali hanno attribuito agli enti locali gettiti compensativi di minori entrate o anche per finanziare risorse trasferite in forza del D.Lgs. n. 112/1998, ovvero anche per attribuire il rimborso di oneri sostenuti quale, ad esempio, il rimborso per l’Iva sui servizi esternalizzati. Sono stati previsti meccanismi di riequilibrio dei trasferimenti erariali per compensare il minore gettito fiscale a seguito dell’attribuzione della rendita catastale ai fabbricati classificati nel gruppo catastale D.

Il sistema delle attribuzioni delle risorse finanziarie agli enti locali si svolge con due distinte modalità:

- a) erogazione con mandato informatico collettivo in favore dei comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti;
- b) monitoraggio per tutte le Province ed i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti e possibilità di richiedere per spese improcrastinabili ed inderogabili il pagamento diretto e immediato dei trasferimenti.

Per il punto a) il sistema prevede l’attribuzione delle risorse spettanti all’ente a titolo di prima, seconda e terza rata nei mesi di febbraio, maggio e febbraio dell’anno successivo. Il pagamento della terza rata può essere anticipato previa autorizzazione del Ministero dell’Economia e Finanze. L’attribuzione consiste nell’adozione di un decreto di impegno e pagamento per ogni tipologia di contributo, cui corrisponde un capitolo del bilancio dello Stato, nel quale si suddivide la rata: contributo ordinario, contributo per la perequazione della fiscalità locale e contributo consolidato.

Per quanto riguarda il punto b) l’attività di monitoraggio è svolta direttamente dal Ministero dell’Interno e riguarda 232 Enti. Periodicamente viene verificata, per il tramite del Ministero dell’Economia e Finanze, la consistenza finanziaria dei conti di tesoreria degli enti interessati e, per quelli che risultano al di sotto del limite di giacenza determinato percentualmente sulla spettanza annuale del fondo ordinario, perequativo e consolidato, si provvede d’ufficio al trasferimento delle risorse nella misura sufficiente a riportare detta consistenza al di sopra del limite di giacenza. È prevista la possibilità di richieste di accredito dei trasferimenti con procedura diretta ed immediata, per spese improcrastinabili ed inderogabili, previa formale richiesta dell’ente interessato.

Un cenno a parte va fatto per la compartecipazione al gettito dell’IRPEF che con la legge finanziaria 2007, ha subito una considerevole variazione rispetto agli anni precedenti. Essa infatti, non viene più calcolata con riferimento alla base imponibile di ciascun comune, bensì sul totale del gettito di tutti i





Comuni complessivamente considerati, secondo una aliquota dello 0,69% negli anni 2007 e 2008 e dello 0,75% per l'anno 2009. In tal modo è stata resa per così dire “dinamica”, nel senso che eventuali aumenti del gettito complessivo calcolato per tutti i Comuni considerati e che si verificheranno a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, verranno distribuiti fra i singoli comuni (i comuni soggetti al patto di stabilità e che non avranno rispettato gli obiettivi del patto stesso saranno esclusi dalla possibilità di partecipare al riparto), tenendo primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico. Con riferimento al gettito complessivo, è diventata un'imposta a tutti gli effetti, ma per quanto riguarda l'attribuzione ai singoli comuni essa viene ancora corrisposta dallo Stato con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali in godimento (e precisamente di quelli relativi al fondo).

Ultimo accenno prima di passare all'analisi dei trasferimenti erariali dell'ultimo triennio, è la situazione che si è venuta a creare a seguito dell'entrata in vigore del cd. Decreto Visco, convertito nella legge n. 286 del 2006, il quale ha disposto una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari al maggior gettito derivante ai Comuni dalle nuove disposizioni introdotte in materia di ICI; l'aumento di gettito suddetto è stato stimato dall'Agenzia del territorio attorno ai 609 milioni di Euro. Tale dovrebbe essere quindi la riduzione dei trasferimenti erariali che partirà effettivamente dal 2007.

### **Analisi dati<sup>26</sup>**

La presente analisi si pone l'obiettivo di analizzare l'andamento dei trasferimenti ai Comuni nel triennio 2005-2007. Giova fin da subito sottolineare come i trasferimenti abbiano subito una riduzione progressiva negli anni presi in considerazione. Il totale complessivo delle spettanze per l'anno 2007 al lordo della compartecipazione IRPEF ammonta, infatti, a circa 12,3 miliardi di euro, contro i 12,7 miliardi del 2006<sup>27</sup>. In termini percentuali la diminuzione è stata del 3,26%, mentre in confronto al 2005 i trasferimenti sono diminuiti del 4,5%.

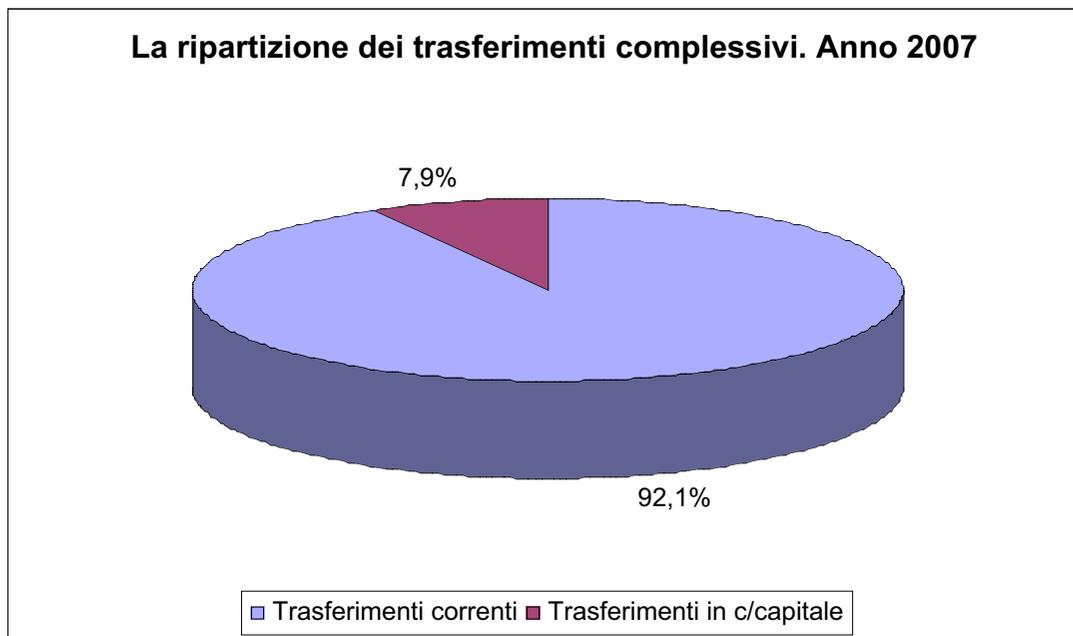
Il totale dei trasferimenti nel 2007 è composto per il 92,1% da trasferimenti correnti e per il 7,9% da trasferimenti in conto capitale.

<sup>26</sup> Elaborazioni Ifel su dati del Ministero dell'Interno.

<sup>27</sup> Dal totale delle spettanze 2007 manca la voce “altri contributi” che saranno quantificati ed erogati nel mese di dicembre 2007 e i 609 milioni derivanti dall'attuazione del c.d. Decreto Visco.



Grafico n. 1



Nonostante il totale dei trasferimenti sia complessivamente diminuito, è interessante sottolineare come negli ultimi due anni i trasferimenti correnti e i trasferimenti in conto capitale presentino un andamento tra loro molto diverso.

I trasferimenti correnti infatti nel 2006 sono aumentati, anche se in misura lievissima, dello 0,06%, mentre nel 2007 anno sono diminuiti del 4,9%, attestandosi ad un valore pari a 11,3 miliardi.

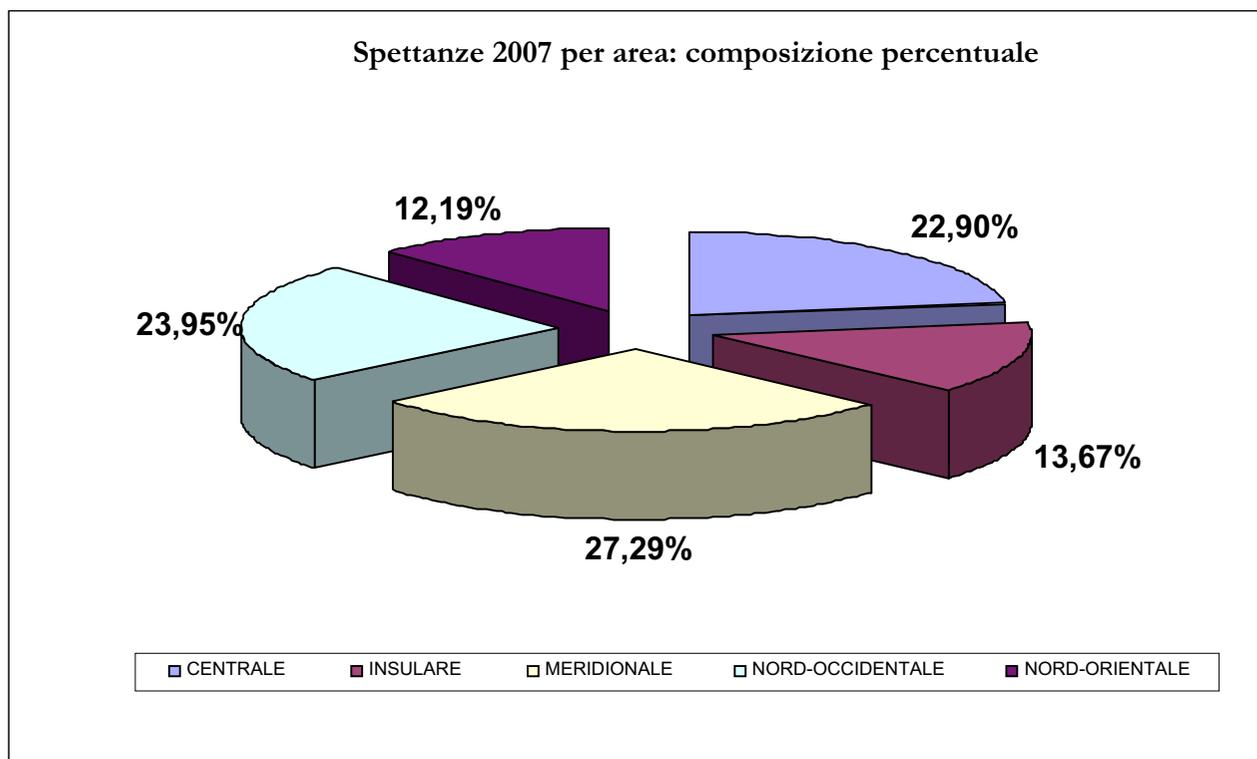
I trasferimenti in conto capitale invece hanno avuto il comportamento opposto; questi infatti pur avendo un peso percentuale sul totale dei trasferimenti nettamente inferiore rispetto ai trasferimenti correnti, dal 2005 al 2006 sono diminuiti del 17,6%, mentre nel 2007 registrano un aumento molto consistente, passando da 806 milioni a 975 milioni di euro. In termini percentuali si tratta di un aumento del 21,06%.

Tabella n. 1

	2005	2006	2007	Variazione 2006-2005 (%)	Variazione 2007-2006 (%)
<b>Totale trasferimenti correnti</b>	11.913.842.034	11.920.638.160	11.336.450.102	+0,06%	-4,9%
<b>Totale trasferimenti in conto capitale</b>	979.118.352	806.041.073	975.811.324	-17,6%	+21,06%
<b>Totale trasferimenti complessivi</b>	12.892.960.386	12.726.679.233	12.312.261.426	-1,3%	-3,26%

Procedendo ora con un'analisi di tipo territoriale, approfondiamo la distribuzione dei trasferimenti nell'anno 2007. Come mostra il grafico sottostante, la percentuale maggiore di trasferimenti spetta all'Italia Meridionale con il 27,29%, seguita dall'Italia Nord Occidentale con il 23,95%, quindi l'Italia Centrale al 22,90%, le Isole con il 13,67% e in coda l'Italia Nord Orientale con il 12,19%.

Grafico n. 2



Come evidenzia efficacemente la tabella 2, se si analizzano le variazioni percentuali che i trasferimenti hanno subito rispetto agli anni precedenti emerge come nel 2007 sia l'Italia del Nord ad aver subito i tagli più significativi, con una diminuzione che in termini percentuali raggiunge quasi l'11%. Anche nel 2006 l'Italia del Nord aveva ricevuto meno trasferimenti, ma la diminuzione era stata solo dell'1,7% circa

Lo stesso andamento decrescente caratterizza il Sud e le Isole che in aggregato hanno perduto circa il 7% dei trasferimenti rispetto al 2006. L'Italia Centrale, invece, è l'unica area del Paese a registrare nel 2007 un incremento dei trasferimenti, anche se lievissimo, pari allo 0,3% (dovuto agli incrementi che riguardano in particolare il Lazio e il Molise).

Tabella n. 2

ZONA TERRITORIALE	VAR % 2006/2005	VAR % 2007/2006
CENTRALE	-2,35%	0,30%
INSULARE	-0,01%	-3,91%
MERIDIONALE	-1,74%	-3,06%
NORD-OCCIDENTALE	-0,63%	-5,11%
NORD-ORIENTALE	-1,07%	-5,63%
<b>Totale complessivo</b>	<b>-1,29%</b>	<b>-3,26%</b>



Da un'analisi che tenga conto delle variazioni dei trasferimenti scomposti tra correnti e in conto capitale, sintetizzata nelle tabelle 3, 4 e 5 emerge che nel 2007 sono tutti diminuiti i trasferimenti correnti verso le zone considerate, eccezion fatta per l'Italia Centrale che registra un sia pur lieve aumento dei trasferimenti correnti. Per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale, invece, la situazione è diametralmente opposta: tutte le zone territoriali hanno avuto più trasferimenti in conto capitale, specialmente l'Italia del Nord, dove gli incrementi sono stati assai rilevanti. In questo caso, invece, l'Italia Centrale registra una diminuzione rispetto al 2006, anche se poco rilevante.

Anche i valori pro capite, naturalmente, rispettano il generale andamento decrescente; nonostante ciò nel 2007 l'Italia Meridionale rimane al primo posto con il valore pro capite più alto e pari a 262,88 euro; anche l'Italia insulare di conferma al secondo posto con 252,24 euro, mentre il valore più basso lo registra l'Italia Nord Orientale per il secondo anno consecutivo, con 134,97 euro.

Tabella n. 3

ZONA TERRITORIALE	Popolazione residente al 31/12/2005	Totale trasferimenti correnti 2005	Totale trasferimenti in c/cap. 2005	Totale trasferimenti complessivi 2005	Valori pro-capite
CENTRALE	12.626.644	2.604.141.845	274.901.001	2.879.042.846	228,01
INSULARE	6.672.889	1.602.550.832	149.291.337	1.751.842.169	262,53
MERIDIONALE	12.781.855	3.245.501.476	282.222.144	3.527.723.620	275,99
NORD-OCCIDENTALE	15.551.047	2.945.782.878	181.155.627	3.126.938.505	201,08
NORD-ORIENTALE	11.119.276	1.515.865.004	91.548.242	1.607.413.245	144,56
<b>Totale complessivo</b>	<b>58.751.711</b>	<b>11.913.842.034</b>	<b>979.118.352</b>	<b>12.892.960.386</b>	<b>219,45</b>

Tabella n. 4

ZONA TERRITORIALE	Popolazione residente al 31/12/2005	Totale trasferimenti correnti 2006	Totale trasferimenti in c/cap. 2006	Totale trasferimenti complessivi 2006	Valori pro-capite
CENTRALE	12.626.644	2.583.451.612	227.906.845	2.811.358.456	222,65
INSULARE	6.672.889	1.620.206.625	131.387.270	1.751.593.895	262,49
MERIDIONALE	12.781.855	3.234.957.253	231.292.573	3.466.249.825	271,19
NORD-OCCIDENTALE	15.551.047	2.960.772.091	146.452.042	3.107.224.133	199,81
NORD-ORIENTALE	11.119.276	1.521.250.580	69.002.343	1.590.252.923	143,02
<b>Totale complessivo</b>	<b>58.751.711</b>	<b>11.920.638.160</b>	<b>806.041.073</b>	<b>12.726.679.233</b>	<b>216,62</b>

Tabella n. 5

ZONA TERRITORIALE	Popolazione residente al 31/12/2005	Totale trasferimenti correnti 2007	Totale trasferimenti in c/cap. 2007	Totale trasferimenti complessivi 2007	Valori pro-capite
CENTRALE	12.626.644	2.595.289.479	224.562.188	2.819.851.667	223,33
INSULARE	6.672.889	1.547.538.828	135.642.563	1.683.181.391	252,24
MERIDIONALE	12.781.855	3.125.541.009	234.556.975	3.360.097.983	262,88
NORD-OCCIDENTALE	15.551.047	2.686.751.580	261.652.677	2.948.404.257	189,60
NORD-ORIENTALE	11.119.276	1.381.329.207	119.396.920	1.500.726.127	134,97
<b>Totale complessivo</b>	<b>58.751.711</b>	<b>11.336.450.102</b>	<b>975.811.324</b>	<b>12.312.261.426</b>	<b>209,56</b>





Scendiamo ancora più nel dettaglio e analizziamo l'andamento dei trasferimenti a livello di Comuni suddivisi per Regione.

Dal punto di vista della distribuzione dei trasferimenti, come si evince dalla tabella 5, la Lombardia fin dal 2005 è la regione che presenta la più alta quota di trasferimenti rispetto al totale dei trasferimenti complessivi, e anche nel 2007 conferma questo primato con circa 1,7 miliardi di euro, raggiungendo una quota del 14,2% del totale, pur avendo subito dei tagli consistenti rispetto agli anni precedenti. Anche Campania, Sicilia e Lazio godono di quote percentuali di trasferimenti elevate, rispettivamente del 14%, dell'11,6% e del 10,9%; ciò si spiega col fatto che queste sono proprio le regioni con la popolazione più numerosa, mentre le regioni con le quote più basse di trasferimenti ( se si escludono Regioni a Statuto Speciale come Trentino, Friuli e Valle d'Aosta) risultano essere il Molise (0,6%), l'Umbria (1,5%) e la Basilicata (1,4%), non a caso le regioni con la popolazione più bassa d'Italia.

A livello pro capite invece è la Basilicata a registrare i livelli più elevati, con 297,50 euro, mentre la Toscana con 188,39 euro è la regione con i trasferimenti pro capite più bassi (sempre escludendo le RSS): a fronte di una popolazione piuttosto numerosa, infatti, che supera il milione e mezzo, la Toscana riceve nel 2007 trasferimenti per circa 680 milioni di euro.



Tabella n. 6

REGIONE	PERCENTUALE TRASFERIMENTI 2005	PERCENTUALE TRASFERIMENTI 2006	PERCENTUALE TRASFERIMENTI 2007
ABRUZZO	2,1%	2,0%	2,1%
LAZIO	10,7%	10,5%	11,5%
MARCHE	2,3%	2,3%	2,3%
TOSCANA	5,8%	5,7%	5,5%
UMBRIA	1,5%	1,5%	1,5%
SARDEGNA	2,8%	2,8%	2,7%
SICILIA	10,8%	11,0%	10,9%
BASILICATA	1,4%	1,4%	1,4%
CALABRIA	4,5%	4,5%	4,6%
CAMPANIA	14,1%	14,0%	14%
MOLISE	0,6%	0,5%	0,6%
PUGLIA	6,8%	6,8%	6,7%
LIGURIA	2,9%	2,9%	2,8%
LOMBARDIA	14,3%	14,4%	14,2%
PIEMONTE	7,0%	7,1%	7%
VALLE D'AOSTA	0,0%	0,0%	0,0%
EMILIA ROMAGNA	5,9%	5,9%	5,6%
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,1%	0,1%	0,1%
TRENTINO ALTO ADIGE	0,0%	0,0%	0,0%
VENETO	6,4%	6,5%	6,4%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Abbiamo già avuto modo di sottolineare come l'andamento dei trasferimenti rispetto agli anni precedenti sia quello di una generale diminuzione, tabella 7. In termini di trasferimenti complessivi, la Liguria presenta la diminuzione percentuale più rilevante, pari all'8,13%; la diminuzione più contenuta spetta alla Basilicata, con -0,4%. Lazio e Molise sono invece le uniche regioni (eccezion fatta per le Regioni a Statuto Speciale del Nord Italia) che registrano un incremento delle spettanze rispetto al 2006 il Lazio vede aumentare i trasferimenti complessivi del 5,8% e il Molise del 4,1%.

Tabella n. 7

REGIONE	VAR % 2006/2005	VAR % 2007/2006
ABRUZZO	-2,2%	-1,8%
LAZIO	-3,2%	5,8%
MARCHE	-1,2%	-3,0%
TOSCANA	-1,9%	-6,4%
UMBRIA	-0,2%	-4,9%
SARDEGNA	-1,1%	-4,8%
SICILIA	0,3%	-3,7%
BASILICATA	-3,6%	-0,4%
CALABRIA	-1,6%	-1,7%
CAMPANIA	-2,1%	-3,3%
MOLISE	-3,3%	4,1%
PUGLIA	-0,6%	-4,6%
LIGURIA	-1,3%	-8,1%
LOMBARDIA	-0,8%	-4,6%
PIEMONTE	-0,1%	-4,8%
VALLE D'AOSTA	0,0%	0,6%
EMILIA ROMAGNA	-1,5%	-7,5%
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,6%	3,1%
TRENTINO ALTO ADIGE	0,3%	1,9%
VENETO	-0,7%	-4,1%
<b>Totale complessivo</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-3,3%</b>

In particolare, tabella 8, per quanto riguarda i trasferimenti correnti, questi sono diminuiti in quasi tutte le regioni del Nord, specialmente in Emilia Romagna (-11,2%) Liguria (-10,1%) Lombardia (-9,6%) Piemonte (-8,2%) e Veneto (-7,6%), mentre gli aumenti riguardano le Regioni del Centro: il Lazio occupa il primo posto con il 7,3% di trasferimenti in più rispetto al 2007 seguito dal Molise con +3,8%. (in questa disamina non si tiene conto delle Regioni a Statuto Speciale)

Per i trasferimenti in conto capitale, invece, si evidenzia un aumento molto marcato in Veneto (+64,5%), Emilia Romagna (+85%) Piemonte (49,3%) e Lombardia (+128%) ; in Liguria e Toscana si registra un aumento meno consistente (+17,1% e +17,9%); Molise, Campania, Calabria, Sicilia, Marche e Abruzzo registrano incrementi compresi tra l'1% e il 6%. Nel 2007 l'Umbria ha registrato invece la diminuzione più significativa (-10,5%), seguita dal Lazio(-9,7%), la Puglia (-9%), la Basilicata (-2,3%) e infine la Sardegna con -0,2%.

Tabella n. 8

COMUNI AGGREGATI PER REGIONE	VARIAZIONE PERCENTUALE TRASFER. CORRENTI 2007-2006	VARIAZIONE PERCENTUALE TRASFER. IN C/CAP. 2007-2006
ABRUZZO	-2,2%	2,2%
LAZIO	7,3%	-9,7%
MARCHE	-3,6%	3,4%
TOSCANA	-8,0%	17,9%
UMBRIA	-4,4%	-10,5%
SARDEGNA	-5,3%	-0,2%
SICILIA	-4,3%	4,5%
BASILICATA	-0,3%	-2,3%
CALABRIA	-1,9%	1,3%
CAMPANIA	-4,0%	8,0%
MOLISE	3,8%	6,2%
PUGLIA	-4,3%	-9,0%
LIGURIA	-10,1%	17,1%
LOMBARDIA	-9,6%	128,0%
PIEMONTE	-8,2%	49,3%
VALLE D'AOSTA	0,6%	0
EMILIA ROMAGNA	-11,2%	85%
FRIULI VENEZIA GIULIA	3,1%	0
TRENTINO ALTO ADIGE	1,9%	0
VENETO	-7,6%	64,5%
<b>Totale complessivo</b>	<b>-4,9%</b>	<b>21,1%</b>

Le tabelle che seguono mostrano l'andamento dei trasferimenti correnti e in conto capitale negli anni 2005, 2006 e 2007.

Tabella n. 9

REGIONE	tot trasf correnti 2005	Pro-capite trasferimenti correnti 2005	Tot trasf c/cap 2005	Pro-capite trasferimenti c/capitale 2005	totale trasf 2005	Tot pro-capite
ABRUZZO	233.931.403	179	30.919.314	24	264.850.717	203
LAZIO	1.242.659.450	234	139.788.026	26	1.382.447.476	261
MARCHE	267.385.311	175	28.729.002	19	296.114.314	194
TOSCANA	683.334.371	189	59.434.112	16	742.768.483	205
UMBRIA	176.831.309	204	16.030.547	18	192.861.857	222
SARDEGNA	317.704.055	192	40.499.133	24	358.203.189	216
SICILIA	1.284.846.776	256	108.792.204	22	1.393.638.981	278
BASILICATA	166.062.259	280	18.078.463	30	184.140.721	310
CALABRIA	521.356.039	260	60.797.398	30	582.153.437	290
CAMPANIA	1.694.435.046	293	122.597.016	21	1.817.032.061	314
MOLISE	61.576.430	192	10.320.722	32	71.897.152	224
PUGLIA	802.071.702	197	70.428.546	17	872.500.249	214
LIGURIA	346.729.766	215	33.527.406	21	380.257.172	236
LOMBARDIA	1.757.244.500	185	84.418.341	9	1.841.662.841	194
PIEMONTE	840.402.922	194	63.209.880	15	903.612.801	208
VALLE D'AOSTA	1.405.690	11	0	0	1.405.690	11
EMILIA ROMAGNA	722.567.367	173	38.434.267	9	761.001.634	182
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.382.268	11	0	0	13.382.268	11
TRENTINO ALTO ADIGE	1.610.734	2	0	0	1.610.734	2
VENETO	778.304.635	164	53.113.974	11	831.418.609	175
<b>Totale complessivo</b>	<b>11.913.842.034</b>	<b>203</b>	<b>979.118.352</b>	<b>17</b>	<b>12.892.960.386</b>	<b>219</b>

Tabella n. 10

REGIONE	tot trasf correnti 2006	Pro-capite trasferimenti correnti 2006	tot trasf c/cap 2006	Pro-capite trasferimenti c/capitale 2006	totale trasf 2006	Tot pro- capite
ABRUZZO	233.638.189	179	25.372.477	19	259.010.667	198
LAZIO	1.219.250.875	230	119.638.938	23	1.338.889.813	252
MARCHE	269.257.352	176	23.195.103	15	292.452.455	191
TOSCANA	682.012.918	188	46.442.314	13	728.455.232	201
UMBRIA	179.292.278	207	13.258.011	15	192.550.289	222
SARDEGNA	319.479.064	193	34.630.515	21	354.109.580	214
SICILIA	1.300.727.561	259	96.756.755	19	1.397.484.315	279
BASILICATA	163.447.995	275	14.033.146	24	177.481.141	299
CALABRIA	523.048.203	261	49.905.019	25	572.953.222	286
CAMPANIA	1.680.297.610	290	98.723.271	17	1.779.020.881	307
MOLISE	61.365.480	191	8.136.522	25	69.502.003	217
PUGLIA	806.797.964	198	60.494.614	15	867.292.578	213
LIGURIA	347.615.313	216	27.601.891	17	375.217.204	233
LOMBARDIA	1.761.511.404	186	65.979.029	7	1.827.490.433	193
PIEMONTE	850.239.088	196	52.871.123	12	903.110.211	208
VALLE D'AOSTA	1.406.285	11	0	0	1.406.285	11
EMILIA ROMAGNA	721.077.686	172	28.731.832	7	749.809.517	179
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.457.142	11	0	0	13.457.142	11
TRENTINO ALTO ADIGE	1.615.520	2	0	0	1.615.520	2
VENETO	785.100.232	166	40.270.512	8	825.370.744	174
<b>Totale complessivo</b>	<b>11.920.638.160</b>	<b>203</b>	<b>806.041.073</b>	<b>14</b>	<b>12.726.679.233</b>	<b>217</b>

Tabella n. 11

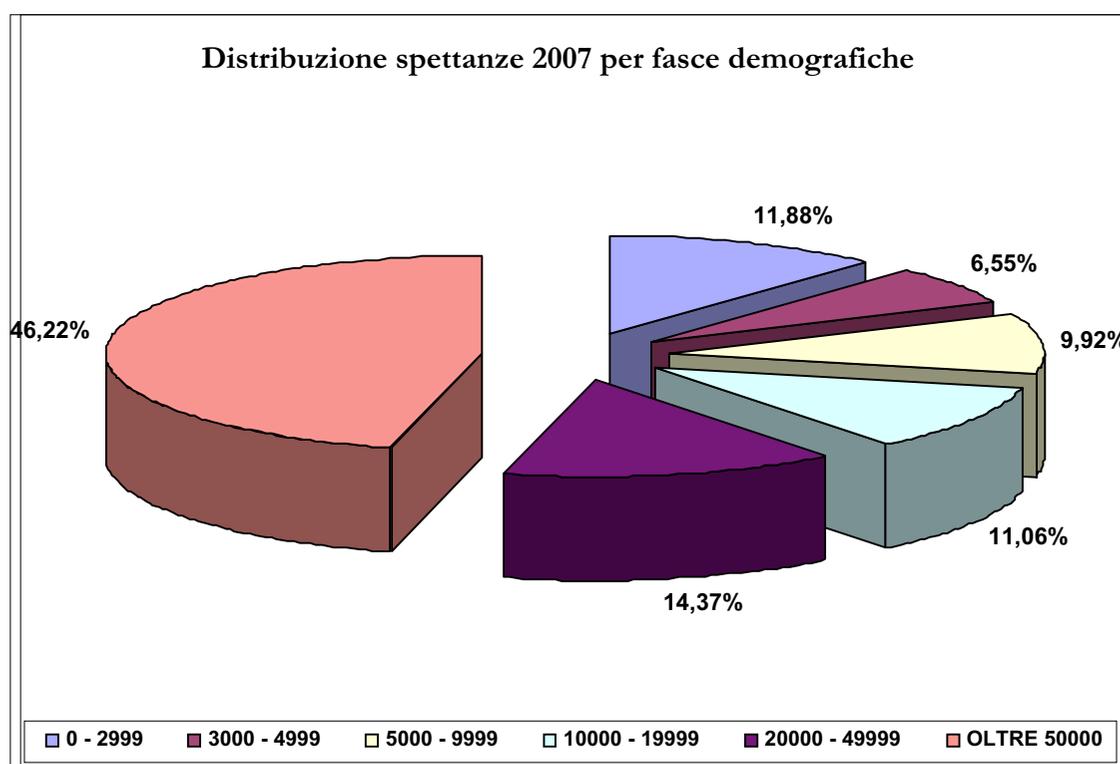
REGIONE	tot trasf correnti 2007	Pro-capite trasferimenti correnti 2007	tot trasf c/cap 2007	Pro-capite trasferimenti c/capitale 2007	totale trasf 2007	Tot pro- capite
ABRUZZO	228.497.340	175	25.938.660	20	254.436.000	195
LAZIO	1.308.551.002	247	108.034.867	20	1.416.585.869	267
MARCHE	259.705.338	170	23.977.668	16	283.683.006	186
TOSCANA	627.211.518	173	54.738.518	15	681.950.037	188
UMBRIA	171.324.281	197	11.872.475	14	183.196.756	211
SARDEGNA	302.682.376	183	34.557.779	21	337.240.155	204
SICILIA	1.244.856.452	248	101.084.785	20	1.345.941.237	268
BASILICATA	163.025.632	274	13.717.365	23	176.742.998	298
CALABRIA	512.925.096	256	50.549.455	25	563.474.552	281
CAMPANIA	1.613.594.868	279	106.599.682	18	1.720.194.550	297
MOLISE	63.678.315	198	8.637.657	27	72.315.972	225
PUGLIA	772.317.097	190	55.052.815	14	827.369.912	203
LIGURIA	312.386.740	194	32.331.269	20	344.718.009	214
LOMBARDIA	1.592.285.018	168	150.410.032	16	1.742.695.050	184
PIEMONTE	780.665.271	180	78.911.375	18	859.576.647	198
VALLE D'AOSTA	1.414.551	11	0	0	1.414.551	11
EMILIA ROMAGNA	640.457.349	153	53.142.800	13	693.600.150	166
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.875.409	11	0	0	13.875.409	11
TRENTINO ALTO ADIGE	1.646.226	2	0	0	1.646.226	2
VENETO	725.350.222	153	66.254.120	14	791.604.342	167
<b>Totale complessivo</b>	<b>11.336.450.102</b>	<b>193</b>	<b>975.811.324</b>	<b>17</b>	<b>12.312.261.426</b>	<b>210</b>



Per rendere il quadro di analisi delle spettanze il più completo e significativo possibile, può essere utile studiare il suo andamento anche suddividendo i Comuni d'Italia per fascia demografica.

Secondo questa ulteriore scomposizione, come si evince dal grafico 3, il 46,2% delle spettanze del 2007 è destinato ai Comuni che superano i 50.000 abitanti. Questi comuni, pur essendo la minoranza (143 Comuni su un totale di 8.101), raccolgono quasi il 35% della popolazione totale (20 milioni e 272 mila abitanti) e presentano il più alto livello di trasferimenti pro-capite nel 2007, con 280,72 euro. I restanti 7958 Comuni, di più piccola dimensione e con il 65% della popolazione totale, si devono suddividere il 54% dei trasferimenti totali. In particolare, i Comuni con popolazione compresa tra i 3.000 e i 5.000 abitanti hanno la più piccola quota di spettanze sul totale, pari al 6,6%. Se si integra l'analisi dei trasferimenti considerando i valori a livello pro-capite, ci si accorge come siano i Comuni appartenenti alle fasce intermedie i più penalizzati. I Comuni con popolazione tra i 5000 e i 10000 abitanti presentano il livello di trasferimenti pro capite più basso e pari a 146,60 euro, ben al di sotto della media nazionale. Viceversa, i piccolissimi Comuni appartenenti alla prima fascia demografica presentano una situazione più che favorevole, con un valore pro capite di 245,46 euro, quindi superiore alla media nazionale. Ciò è spiegato dal fatto che questi Comuni comprendono solo il 10% della popolazione totale ma ricevono una quota consistente di trasferimenti complessivi, pari all'11,9% del totale.

Grafico n. 3





Se si considera, in ultima analisi, come siano variati i trasferimenti rispetto agli anni precedenti, si evince che soltanto i Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti hanno visto aumentare i trasferimenti in loro favore, ed in misura più consistente proprio i piccolissimi Comuni, con un incremento del 6,4% rispetto al 2006, contro una generale diminuzione che ha interessato i Comuni più grandi.

Tabella n. 12

Fasce demografiche	numero comuni	Popolazione residente al 31/12/2005	Totale trasferimenti 2005	Percentuale	Pro-capite
0 – 2.999	4.598	5.958.399	1.409.716.202	10,9%	237
3.000 – 4.999	1.158	4.475.803	821.753.543	6,4%	184
5.000 – 9.999	1.186	8.332.357	1.308.727.513	10,2%	157
10.000 – 19.999	662	9.035.963	1.447.596.905	11,2%	160
20.000 – 49.999	354	10.676.840	1.892.458.403	14,7%	177
OLTRE 50.000	143	20.272.349	6.012.707.819	46,6%	297
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.101</b>	<b>58.751.711</b>	<b>12.892.960.386</b>	<b>100,0%</b>	<b>219</b>

Tabella n. 13

Fasce demografiche	numero comuni	Popolazione residente al 31/12/2005	Totale trasferimenti 2006	Percentuale	Pro-capite
0 – 2.999	4.598	5.958.399	1.374.227.144	10,8%	231
3.000 – 4.999	1.158	4.475.803	802.235.010	6,3%	179
5.000 – 9.999	1.186	8.332.357	1.283.596.396	10,1%	154
10.000 – 19.999	662	9.035.963	1.433.334.686	11,3%	159
20.000 – 49.999	354	10.676.840	1.867.990.165	14,7%	175
OLTRE 50.000	143	20.272.349	5.965.295.832	46,9%	294
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.101</b>	<b>58.751.711</b>	<b>12.726.679.233</b>	<b>100,0%</b>	<b>217</b>

Tabella n. 14

Fasce demografiche	numero comuni	Popolazione residente al 31/12/2005	Totale trasferimenti 2007	Percentuale	Pro-capite
0 – 2.999	4.598	5.958.399	1.462.547.485	11,9%	245
3.000 – 4.999	1.158	4.475.803	806.416.956	6,5%	180
5.000 – 9.999	1.186	8.332.357	1.221.534.100	9,9%	147
10.000 – 19.999	662	9.035.963	1.361.711.992	11,1%	151
20.000 – 49.999	354	10.676.840	1.769.132.518	14,4%	166
OLTRE 50.000	143	20.272.349	5.690.918.375	46,2%	281
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.101</b>	<b>58.751.711</b>	<b>12.312.261.426</b>	<b>100,0%</b>	<b>210</b>

I più penalizzati in questo senso risultano essere i Comuni di medio-grandi dimensioni, ed in particolare quelli con popolazione compresa tra i 20.000 e i 50.000 abitanti, che hanno subito una diminuzione di trasferimenti del 5,29% rispetto al 2006, del 6,5% se confrontato con il 2005.





## Piccoli Comuni

Un cenno a parte va fatto per i piccoli Comuni cui la legge finanziaria 2007 destina uno stanziamento ulteriore a valere sul Fondo ordinario, e sul presupposto del possesso di determinati requisiti che saranno qui di seguito ampiamente analizzati.

In particolare il comma 703 prevede per i piccoli Comuni:

- Lo stanziamento a valere sul fondo ordinario (ex articolo 34, comma 1, lettera a), del d.lgs 30 dicembre 1992, n. 504), di 37,5 milioni di euro destinati a compensare l'alleggerimento dei vincoli in materia di assunzione del personale;
- Lo stanziamento fino ad un importo di 55 milioni di euro, il contributo ordinario, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è incrementato in misura pari al 40% per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra la popolazione residente ultrasessantacinquenne e la popolazione residente complessiva è superiore al 30% (secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili sono 818 i Comuni che ne beneficeranno). Almeno il 50% della maggiore assegnazione è finalizzato ad interventi di natura sociale e socio-assistenziale;
- lo stanziamento fino ad un importo complessivo di 71 milioni di euro, il contributo ordinario, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è incrementato in misura pari al 30% per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a cinque anni e la popolazione residente complessiva è superiore al 5% (secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili sono 788 i Comuni che ne beneficeranno). Almeno il 50% della maggiore assegnazione è finalizzato ad interventi di natura sociale;
- la concessione di un ulteriore contributo ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti fino ad un importo complessivo di 42 milioni di euro, per le medesime finalità dei contributi attribuiti a valere sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti. Tali risorse vengono assegnate ai comuni per le medesime finalità cui sono destinati i contributi del Fondo nazionale per gli investimenti, vale a dire per il finanziamento di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico.
- Lo stanziamento di un nuovo fondo a favore delle Comunità montane, pari a 20 milioni di euro precedentemente non stanziato.

Il comma 716 stabilisce la copertura finanziaria delle disposizioni dei precedenti articoli. Si prevede la riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate di 195 milioni per il 2007, di 130 milioni per il 2008 e di 65 milioni per il 2009, al fine di compensare gli effetti finanziari sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.



Procedendo ad un'analisi dell'effettivo incremento di fondi assegnato ai piccoli Comuni e dal contributo assegnato a quelli in cui rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a cinque anni e la popolazione residente complessiva è superiore al 5%, la tabella 15 mostra come i Comuni della Regione Lombardia abbiano beneficiato in maniera importante del Fondo previsto in Finanziaria con un numero di Comuni pari a 394 che in misura percentuale sul totale ammonta al 35,3 del totale dei Comuni. Anche la Calabria emerge per importanza con un numero di Comuni che beneficia del contributo pari a 70, che corrispondono al 21,6% del totale.

Complessivamente il Fondo assegnato al lordo della compartecipazione IRPEF ammonta a 71 milioni di euro.

Tabella n. 15

REGIONE	Numero Comuni < 5.000 ab	Popolazione residente al 31/12/2005	Numero Comuni	Percentuale	Contributo < 5 anni
ABRUZZO	252	372.638	7	2,8%	378.591
LAZIO	256	464.594	16	6,3%	866.804
MARCHE	178	342.004	23	12,9%	1.698.255
TOSCANA	136	327.790	6	4,4%	538.537
UMBRIA	62	137.147	8	12,9%	643.207
SARDEGNA	315	540.509	20	6,4%	1.067.924
SICILIA	197	481.331	33	16,8%	3.341.988
BASILICATA	97	193.453	12	12,4%	1.268.098
CALABRIA	324	665.430	70	21,6%	6.882.056
CAMPANIA	336	710.750	67	19,9%	5.303.383
MOLISE	124	154.603	8	6,5%	405.390
PUGLIA	85	225.016	18	21,2%	1.963.312
LIGURIA	183	243.299	9	4,9%	238.067
LOMBARDIA	1.115	2.163.133	394	35,3%	28.785.432
PIEMONTE	1.074	1.297.249	127	11,8%	5.416.803
VALLE D'AOSTA	73	89.368			
EMILIA ROMAGNA	160	439.730	21	13,1%	2.060.777
FRIULI VENEZIA GIULIA	159	299.874			
TRENTINO ALTO ADIGE	310	469.373			
VENETO	320	816.911	119	37,2%	10.141.376
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.756</b>	<b>10.434.202</b>	<b>958</b>	<b>16,7%</b>	<b>71.000.000</b>

La tabella 16, invece, fornisce una scomposizione su base regionale dei Comuni che beneficiano del contributo assegnato ai Comuni nei quali il rapporto tra la popolazione residente ultrasessantacinquenne e la popolazione residente complessiva è superiore al 30%. Spicca il Piemonte con il contributo più alto, dovuto al numero dei Comuni interessati che corrispondono al 22,2% del totale, seguito dall'Emilia Romagna con 51 Comuni che ammontano al 31,9% del totale. Sebbene la Liguria partecipi con un numero alto di Comuni (77) che corrispondono al 42,1% del totale, riceve un contributo più basso legato all'esiguo numero di abitanti. Stesso discorso vale per il Molise.

Tabella n. 16

REGIONE	Numero Comuni < 5.000 ab	Popolazione residente al 31/12/2005	Numero Comuni	Percentuale	Contributo >65 anni
ABRUZZO	252	372.638	88	34,9%	5.787.241
LAZIO	256	464.594	43	16,8%	3.349.571
MARCHE	178	342.004	24	13,5%	1.723.971
TOSCANA	136	327.790	29	21,3%	4.091.142
UMBRIA	62	137.147	7	11,3%	644.950
SARDEGNA	315	540.509	28	8,9%	1.658.115
SICILIA	197	481.331	22	11,2%	2.565.014
BASILICATA	97	193.453	16	16,5%	1.947.131
CALABRIA	324	665.430	29	9,0%	3.102.901
CAMPANIA	336	710.750	34	10,1%	3.595.177
MOLISE	124	154.603	50	40,3%	3.392.254
PUGLIA	85	225.016	8	9,4%	1.024.709
LIGURIA	183	243.299	77	42,1%	3.847.618
LOMBARDIA	1.115	2.163.133	58	5,2%	2.632.115
PIEMONTE	1.074	1.297.249	238	22,2%	8.831.765
VALLE D'AOSTA	73	89.368			
EMILIA ROMAGNA	160	439.730	51	31,9%	6.389.858
FRIULI VENEZIA GIULIA	159	299.874			
TRENTINO ALTO ADIGE	310	469.373			
VENETO	320	816.911	7	2,2%	416.468
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.756</b>	<b>10.434.202</b>	<b>809</b>	<b>14,1%</b>	<b>55.000.000</b>

Si fornisce di seguito un riepilogo di tutti i Comuni che hanno ricevuto il contributo ed il relativo importo assegnato.

Tabella n. 18

Riepilogo comuni		
	numero comuni	importo
contributo < 5 anni	935	70.594.540,73
contributo > 65 anni	786	54.298.646,48
entrambi contributi	23	1.106.812,79
	1.744	126.000.000,00

Può essere utile analizzare ora l'andamento dei trasferimenti negli anni 2006 - 2007 assegnato a tutti i piccoli Comuni scomposti su base regionale, al fine di fornire un dato sul totale dei trasferimenti 2007 al netto dei contributi assegnati e vedere pertanto a quanto ammonta per ogni singola regione il trasferimento assegnato ai Comuni che vi appartengono.

Tabella n. 19

REGIONE	Numero Comuni < 5.000 ab	Popolazione residente al 31/12/2005	trasferimenti 2006	trasferimenti 2007	trasferimenti 2007 al netto del contributo
ABRUZZO	252	372.638	94.123.679	99.522.840	93.357.008
LAZIO	256	464.594	110.081.250	112.348.401	108.132.026
MARCHE	178	342.004	78.712.608	80.989.890	77.567.664
TOSCANA	136	327.790	74.115.106	75.838.707	71.209.028
UMBRIA	62	137.147	32.444.593	33.286.846	31.998.689
SARDEGNA	315	540.509	139.131.409	138.526.569	135.800.530
SICILIA	197	481.331	138.877.840	146.912.259	141.005.256
BASILICATA	97	193.453	72.864.781	75.532.377	72.317.148
CALABRIA	324	665.430	207.767.189	214.789.199	204.804.241
CAMPANIA	336	710.750	195.850.110	202.741.359	193.842.800
MOLISE	124	154.603	42.562.768	46.831.139	43.033.496
PUGLIA	85	225.016	55.115.646	57.084.215	54.096.195
LIGURIA	183	243.299	47.372.725	50.750.726	46.665.040
LOMBARDIA	1.115	2.163.133	389.634.311	411.801.031	380.383.484
PIEMONTE	1.074	1.297.249	262.146.193	275.372.423	261.123.856
VALLE D'AOSTA	73	89.368	941.460	950.339	950.339
EMILIA ROMAGNA	160	439.730	82.563.747	86.321.170	77.870.535
FRIULI VENEZIA GIULIA	159	299.874	3.414.798	3.586.384	3.586.384
TRENTINO ALTO ADIGE	310	469.373	511.505	546.155	546.155
VENETO	320	816.911	148.230.435	155.232.412	144.674.567
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.756</b>	<b>10.434.202</b>	<b>2.176.462.154</b>	<b>2.268.964.441</b>	<b>2.142.964.441</b>





## CAPITOLO V

### IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI

#### I conti pubblici locali fra stabilità e crescita in ambito europeo

L'esperienza federale italiana, così come altre a livello internazionale, hanno come perno centrale i tentativi di applicazione di una regola di coordinamento della finanza locale con lo Stato centrale, che sia in grado sia di assicurare il corretto funzionamento delle attività decentrate, ed il rispetto dei vincoli complessivi di bilancio della Pubblica Amministrazione.

In generale, si può rilevare che, paesi con una forte tradizione federale (Stati Uniti, Canada e Nuova Zelanda), con una debole interferenza dello Stato sugli enti decentrati e una scarsa dimensione dei flussi finanziari dal centro verso la periferia, hanno sviluppato forme di autonomia che non prevedono un comune schema di rispetto di vincoli finanziari. Viceversa, paesi con una tradizione unitaria che sono passati a strutture di finanza pubblica decentrata, ma che storicamente sono stati regolati da meccanismi di finanza derivata, hanno una maggiore inclinazione verso l'adozione di regole uniformi di controllo dei saldi, definite a livello centrale.

Tra questi paesi, ovviamente, ricade l'Italia, che nel suo percorso di avvicinamento verso un assetto federale ha sperimentato diverse forme di coordinamento, i cosiddetti Patti di Stabilità interni, volti a disciplinare e far convergere verso comuni obiettivi di risanamento della finanza pubblica l'attività amministrativa degli Enti territoriali della Pubblica Amministrazione.

Anche se si parla di Patti di Stabilità, ovvero di accordi tra le parti, in effetti, nell'esperienza italiana diversi tentativi di imposizione dall'alto sono stati reiterati, spesso dettati dall'emergenza della finanza pubblica in cui l'Italia inevitabilmente si è ritrovata nelle fasi più turbolente del ciclo internazionale.

Infatti, dall'analisi delle caratteristiche che il Patto ha assunto nelle sue molteplici varianti si può desumere agevolmente come questo fosse l'obiettivo di fondo perseguito, mentre raramente sono stati presi in considerazione gli elementi fondanti dell'attività dei livelli di governo sottoposti a vincolo, sicché nella maggior parte dei casi, le regole adottate hanno avuto carattere di estemporaneità, di conflitto con la normale attività degli Enti e di fatto, si sono rivelati poco efficaci nel perseguire i meri obiettivi finanziari.

Soffermandosi sul comparto delle Amministrazioni comunali, si può verificare come l'adozione delle regole di funzionamento dei Patti siano state condizionate, in parte, dalla difficoltà nel disporre di flussi informativi in grado di assicurare un opportuno monitoraggio e un controllo continuo dell'andamento dei conti dei Comuni, ma spesso anche da una infondata opinione che la cattiva gestione e lo spreco di





risorse pubbliche si annidassero quasi esclusivamente a livello locale. Per entrambe le ragioni, i Patti di Stabilità sono stati frequentemente caratterizzati da rigidità, incoerenza con gli obiettivi e conseguenziale difficile funzionamento.

L'aspetto più controverso della gestione delle regole di coordinamento tra centro e periferia è stato il blocco esercitato sulla spesa per investimenti, che sia nel 2005 che nel 2006 ha fatto registrare un arretramento rispetto al 2004. Sono diverse le ragioni che spiegano l'impatto negativo del Patto di Stabilità interno sugli investimenti. Innanzitutto, si tratta di una componente di tipo discrezionale del bilancio, pertanto, in presenza di vincoli sui saldi è la prima leva su cui l'amministrazione interviene per ottemperare agli obblighi imposti.

Ciò è tanto più vero quando la leva fiscale è di fatto inibita.

Inoltre, anche quando la spesa per investimenti è esclusa dai vincoli, l'esistenza di limiti alla parte corrente della spesa induce a contenere gli impegni in conto capitale, vista la necessaria correlazione tra le due parti di bilancio.

Infine, dato il carattere pluriennale e l'incidenza non trascurabile sul bilancio della spesa per investimenti, in presenza di vincoli tarati su target annuali, i comuni possono essere indotti a rimandare le scelte d'investimento per evitare di irrigidire eccessivamente i propri bilanci.

Nelle pagine che seguono si ha una prima disamina delle regole di volta in volta imposte alle autonomie locali e l'andamento dei conti pubblici di comparto, per l'intero periodo compreso fra il 2003 e il 2007. Dall'esperienza del passato si cercherà di fornire alcune considerazioni sulle caratteristiche ottimali che un Patto di Stabilità interno dovrebbe avere, prendendo però a riferimento i comportamenti e la struttura dei Comuni, in modo da definire non solo le modalità con cui l'imposizione di vincoli possa consentire il perseguimento di obiettivi finanziari coerenti con i vincoli europei, ma anche le esigenze da soddisfare affinché il corretto funzionamento delle politiche comunali, specie quelle di investimento, possa essere garantito.

Gli anni di riferimento assumono particolare importanza, dal momento che si sono avvicendate radicali modifiche nelle regole del Patto e quindi delle politiche di bilancio. Nel periodo considerato, infatti, si è passati da un criterio di programmazione basato sui saldi parziali (con l'esclusione di alcuni aggregati), all'adozione di una *spending rule* (i cosiddetti "tetti di spesa"), fino all'ultima manovra che segna un ritorno ai saldi, ancorché molto diversi da quelli applicati in passato.

### **Evoluzione del Patto di stabilità interno**

I punti deboli della breve storia delle regole di coordinamento della finanza pubblica italiana sono molteplici e ad essi si contrappone una sostanziale esiguità di risultati apprezzabili.

Innanzitutto, il processo di continua revisione che ha coinvolto il PSI ne ha snaturato completamente la funzione di regola di coordinamento, sminuendone significativamente l'efficacia. Di fatto, solo





nell'ultimo anno di applicazione il PSI ha avuto qualche moderato effetto, giungendo anche alla penalizzazione di qualche Ente poco virtuoso, ma al costo di alterare le dinamiche gestionali degli enti più virtuosi.

Si può, peraltro, segnalare come alla progressiva formazione di una regola coerente con le esigenze di finanza pubblica abbia contribuito il cambiamento dell'assetto istituzionale del paese e il varo di provvedimenti mirati ad aumentare l'autonomia degli Enti decentrati. In sostanza, il legislatore ha dovuto fare i conti ogni anno con un sistema di autonomie crescenti e in continua evoluzione.

Guardando alla cronologia del PSI, si osservano solo miglioramenti marginali dello strumento, che risente viceversa di condizioni al contorno particolarmente avverse. Tra le tante, bisogna segnalare la carenza informativa che non ha consentito un accurato monitoraggio delle poste di bilancio a livello decentrato, sia per difformità contabili esistenti (cassa-competenza, criteri e standard di classificazione), sia per mancanza di accurati meccanismi di raccolta dei dati.

Anche considerando queste attenuanti, tuttavia, non si può non constatare la mancanza di un'effettiva volontà di garantire un'adequata autonomia dei Comuni nel porre sotto controllo le dinamiche dei saldi a livello decentrato.

Già nella sua prima applicazione, il PSI non prescriveva nessuna azione limitativa circa la formazione del debito, salvo reiterare il limite apposto all'onere del servizio del debito in quota alle entrate proprie (il limite del 25%, ridotto al 12,5% e poi portato al 15% dalla recente Finanziaria). Inoltre, il saldo finanziario utilizzato per la formazione del vincolo è stato spesso costituito da una parte estremamente piccola delle voci di spesa e entrata.

Un altro aspetto poco convincente del PSI ha riguardato l'iniziale termine di riferimento su cui calcolare il limite, ovvero il complesso delle spese correnti. In questo modo, non contemplando il livello iniziale del deficit finanziario dell'ente, si premiava quello meno virtuoso nella gestione precedente. Senza contare che nella prima applicazione, il PSI era stato pensato, ma nel corso dell'anno modificato, con riferimento all'intero aggregato degli Enti locali, ponendo le basi per un sicuro emergere di fenomeni di *free-riding*.

In generale, comunque, ciò che più è sembrato inficiare l'efficacia dei vari tentativi di PSI è stato l'assoluto distacco tra i vincoli per gli enti decentrati e quelli cui era sottoposta l'intera Pubblica Amministrazione a livello europeo. Nessun legame, infatti, è rintracciabile tra le variabili sottoposte a vincolo dal PSI e la formazione dell'indebitamento netto della PA. Basti pensare che il PSI ha spesso trattato in modo differente i diversi comparti della Pubblica Amministrazione.

Si può infatti dimostrare come anche la piena applicazione di quanto previsto dai vari PSI non garantisca necessariamente un miglioramento del saldo di bilancio. In sostanza, i PSI non hanno mai costituito un vero strumento di coordinamento tra i vari livelli in cui si articola la Pubblica Amministrazione. Di conseguenza, non hanno mai contribuito al contenimento dello stock di debito,





che anzi è tornato a lievitare per la mancanza di un effettivo controllo delle dinamiche di indebitamento, solo di recente messe sotto osservazione.

Forte elemento di riflessione sono poi i limitati successi nel perseguimento degli obiettivi di contenimento finanziario accompagnati però da reiterate pressioni sull'autonomia degli enti locali, sicché pur non migliorandone i saldi, l'esistenza del Patto ne ha comunque inficiato le decisioni ottimali di policy. In sostanza, non si riscontrano nelle varie formulazioni del PSI tentativi di conciliare un regola di bilancio volta a governare i diversi livelli della PA con la trasformazione federale del paese. Il PSI, anzi, si è gradualmente trasformato in uno strumento di compensazione dell'autonomia concessa dalla Costituzione alle amministrazioni decentralizzate. A partire dal 2002, i Comuni non hanno potuto sfruttare la loro autonomia tributaria perché il PSI ne ha vincolato comunque la crescita delle spese e, poiché il limite alla spesa era blando, si è deciso comunque di arginarne la capacità di spesa bloccando le aliquote. Non che il provvedimento non si sia reso necessario per contenere il grave peggioramento dei conti pubblici. Tuttavia, esso è stato dettato dalla strategia basata sulla riduzione della pressione fiscale complessiva a scapito di ogni criterio di autonomia decisionale locale.

### **Il regime dei tetti di spesa**

Gli anni 2005 e 2006 si caratterizzano, per una profonda modifica delle norme che regolano il Patto di stabilità interno. La determinazione dei vincoli al bilancio dei Comuni, così come a tutta la Pubblica Amministrazione, si concentra solo sull'aggregato relativo alla spesa, in modo rigido ed esclusivo e senza margini di discrezionalità. Seppure la nuova logica del contenimento della crescita della spesa nel limite del 2% rispetto all'esercizio precedente si applichi indistintamente a tutta la Pubblica Amministrazione, per i Comuni cambiano sia la base di calcolo che l'obiettivo programmatico. Il contenimento dell'incremento delle spese correnti e in conto capitale è diverso a seconda della media pro-capite della spesa corrente sostenuta nel triennio 2001 –2003, distinta per classe demografica. Per i Comuni che hanno registrato livelli inferiori alla media è riconosciuto un incremento della spesa pari all'11,5%, mentre agli enti che hanno riportato un livello di pagamenti superiore alla media, l'incremento è ridotto al 10%. Per la prima volta dall'introduzione del Patto di stabilità interno nella legislazione italiana, rileva come aggregato di spesa utile ai fini del rispetto degli obiettivi anche la spesa per investimenti, unitamente e indistintamente alla spesa corrente. Tra gli aggregati di bilancio di riferimento per la determinazione dell'obiettivo non sono considerate le spese di personale (soggette ad un diverso e specifico vincolo), le spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, i conferimenti di capitale e le concessioni di crediti, i trasferimenti alle Pubbliche Amministrazioni, le spese per interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e le spese per calamità naturali.





La Legge Finanziaria per il 2006, pur mantenendo inalterata la politica basata sui tetti di spesa, arricchisce i vincoli agli enti locali (tenendo distinta la spesa corrente da quella in conto capitale), rivede la base di calcolo e rafforza l'obiettivo programmatico di contenimento della spesa.

Contrariamente alle regole precedenti, la base di riferimento non è più il triennio ma il solo anno 2004. Questo fa emergere numerosi profili di criticità in relazione, soprattutto, agli investimenti e premia coloro che, nell'anno di riferimento, hanno registrato alti livelli di spesa, sanzionando di fatto gli altri.

Per rispettare il Patto di stabilità interno, gli enti locali dovevano raggiungere nel corso dell'anno 2006 quattro distinti obiettivi, due relativi alla spesa corrente (sia di competenza che di cassa) e due relativi alla spesa in conto capitale (anch'essa distinta in competenza e cassa). Per garantire livelli differenziati di spesa, la manovra di bilancio del 2006 stabilisce due limiti distinti: per la parte corrente le misure sono molto severe (riduzione del 6,5% o dell'8%, in base alla virtuosità dell'ente, rispetto all'anno 2004), mentre, per la parte in conto capitale, si consente una crescita controllata (aumento dell'8,1%, avendo sempre come base di riferimento l'anno 2004).

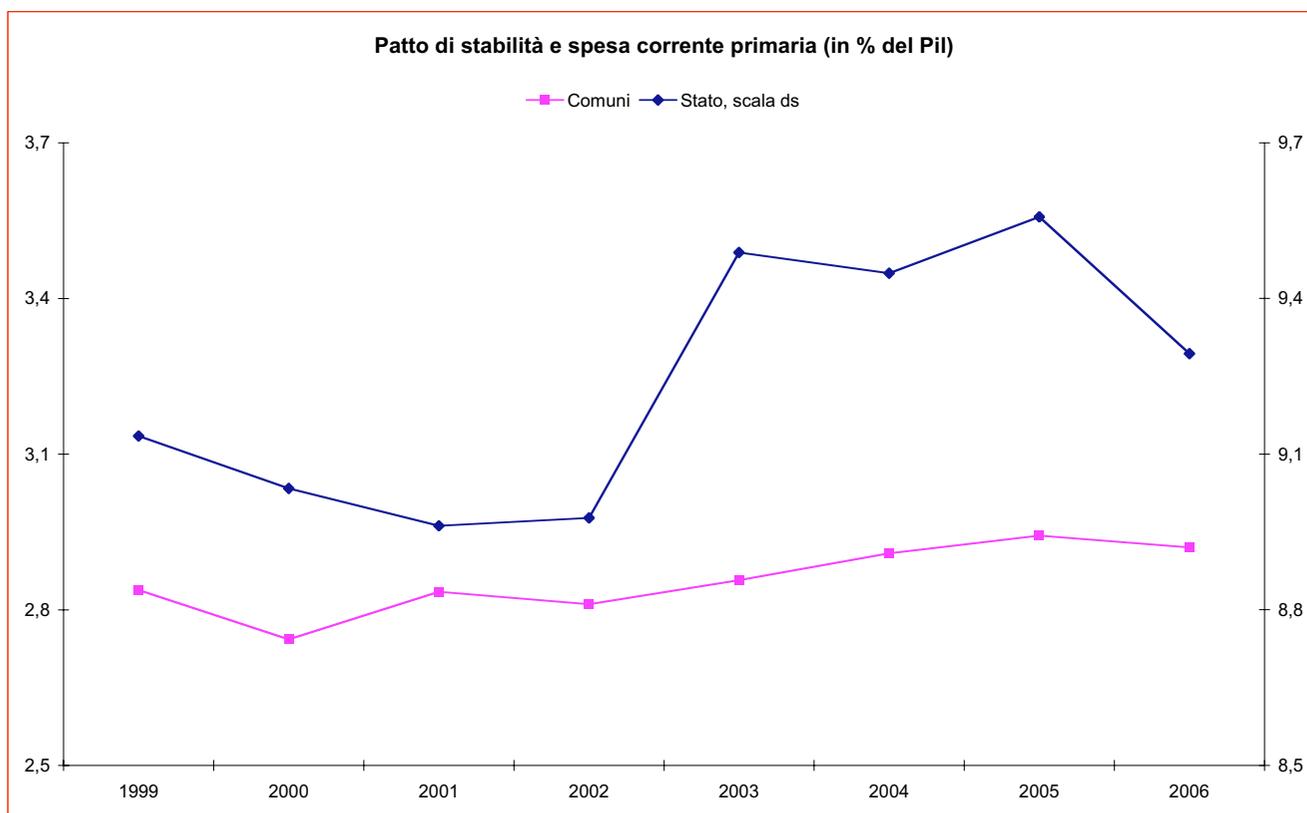
Anche gli aggregati di bilancio sottoposti a vincoli cambiano rispetto alla previgente impostazione. Per la parte corrente non si considerano rilevanti ai fini del patto di stabilità interno la spesa sociale, quella per trasferimenti alla Pubblica Amministrazione (definita dall'Istat) e gli interessi passivi, oltre alla spesa per il personale, per gli interessi passivi e le spese per funzioni delegate e/o trasferite dalle Regioni e le spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio. Sul versante della spesa in conto capitale, non sono più ammesse in detrazione quelle derivanti da partecipazioni azionarie, attività finanziarie e conferimenti di capitale.

### **Alcuni spiacevoli risultati**

Per quanto riguarda i Comuni, i gravi limiti che hanno caratterizzato la formulazione dei diversi PSI sperimentati a partire dal 1999 fino al 2006 si sono riflessi in una scarsa presenza di risultati significativi dal punto di vista finanziario, che si sommano ad un peggioramento qualitativo delle dinamiche di spesa, in particolare con riferimento alla spesa per interessi.

Dal punto di vista finanziario, l'andamento della spesa corrente primaria non sembra essere stato particolarmente influenzato dalla presenza di regole di contenimento. Anzi, quello che si nota dal grafico sottostante è che, quando gli obiettivi sono stati definiti in termini di saldi (fino al 2001), la spesa corrente ha registrato una sostanziale stabilità rispetto al PIL, mentre quando il Patto si è concentrato sull'esplicito vincolo alla crescita della spesa, questa ha cominciato, seppur lievemente, a crescere, mentre i saldi sono rimasti praticamente invariati.





Nel complesso, in ogni caso, si può osservare come il comportamento delle Amministrazioni comunali sia stato largamente più virtuoso dell'Amministrazione centrale. Si consideri infatti che, nel periodo considerato, i Comuni si sono assunti oneri amministrativi crescenti, anche di natura corrente, specie nel campo dei servizi alla persona e della tutela ambientale. Pertanto, i risultati osservati, che non possono essere ricondotti al rispetto dei vari Patti, vanno interpretati come un crescente miglioramento del grado di responsabilizzazione gestionale dei Comuni, che hanno dovuto far fronte negli ultimi anni alle pressioni dall'alto derivanti dai vincoli imposti dallo Stato e a quelle dal basso, provenienti da una incalzante domanda di beni e servizi pubblici a livello locale.

### IL PATTO PER IL 2007

L'emergere di chiare difficoltà da parte dei Comuni nel corso del 2006 e l'impegno a ripristinare condizioni di effettiva autonomia nei confronti degli enti decentrati, ha spinto l'Esecutivo a rivedere nuovamente il Patto di Stabilità interno, al fine di ritornare ad un obiettivo espresso in termini di saldi e in modo da riattivare la leva fiscale dei Comuni, rimasta bloccata per 4 anni.

Tuttavia, sebbene gli intenti da cui muoveva l'azione di Governo sembravano andare nella giusta direzione, i risultati raggiunti sono stati, almeno dalle informazioni disponibili, alquanto deludenti.

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





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

Per quanto attiene il versante delle entrate comunali, in primo luogo, viene ripristinata e ampliata la manovrabilità dell'addizionale all'IRPEF, la cui aliquota di compartecipazione alla base imponibile dell'IRPEF adesso può essere innalzata fino allo 0,8%. La Finanziaria modifica anche le modalità di liquidazione dell'imposta, che a partire dal 2007 prevedono un meccanismo di acconto (del 30%) e saldo in grado di innalzare il gettito di cassa di circa 500 milioni di euro. Inoltre, nella nuova formulazione si dà la possibilità ai Comuni di stabilire delle fasce di esenzione, al fine di limitare il prelievo fiscale sulle fasce più deboli della popolazione.

Oltre all'addizionale all'IRPEF, la Finanziaria introduce una compartecipazione dinamica al gettito dell'IRPEF (IRE) dello 0,69% per il 2007-2008 e dello 0,75% a partire dal 2009. Sebbene i Comuni disponessero già di una compartecipazione al gettito dell'IRPEF, questa in effetti assumeva la forma di un semplice trasferimento, in quanto l'attribuzione al Comune non veniva effettuata sulla base delle dinamiche del gettito locale dell'IRPEF, ma in virtù di quelli che erano i trasferimenti preesistenti. Con il nuovo disposto, invece, l'obiettivo è quello di ancorare le somme compartecipate all'effettivo decorso a livello comunale del gettito IRPEF (per questa ragione viene chiamata compartecipazione dinamica). Tuttavia, nel ripartire la quota compartecipata del gettito IRPEF tra i Comuni si terrà conto anche di esigenze perequative e finalità di sviluppo, nonché del mancato rispetto del Patto di Stabilità nel 2006. Ne consegue che, anche nella nuova formulazione, il legame tra gettito incassato dal Comune e dinamica territoriale non sarà univocamente determinato.

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

Con riferimento all'ambito di applicazione il patto 2007-2009 si applica ai Comuni con più di 5.000 abitanti. La Finanziaria 2006 prevedeva il coinvolgimento anche dei comuni con un popolazione compresa fra i 3.000 e il 5.000 abitanti a partire dal 2007. La recente Finanziaria, invece, dedica a tali enti un regime particolareggiato, che tenga conto delle peculiarità dimensionali nell'erogazione dei





servizi, ma che al contempo induca anche i piccoli comuni a partecipare al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici.

Il meccanismo di calcolo è relativamente complesso: il nuovo Patto prevede che ciascun comune calcoli la propria manovra correttiva come somma della media triennale 2003-05 della spesa corrente moltiplicata per 0,029 (0,017 nel 2008 e 0,013 nel 2009) e della media triennale 2003-05 (se negativa) dei saldi di cassa (in valore assoluto) moltiplicata per 0,33 (0,205 nel 2008 e 0,155 nel 2009). Se tale somma supera l'8% della media triennale delle spese finali al netto della concessione di crediti, l'entità della manovra è fissata all'8% delle spese finali al netto della concessione di crediti registrate in media nel 2003-2005. Una volta definita così la manovra, questa deve essere conseguita come differenza tra il saldo finanziario (sia in termini di cassa che di competenza) 2007 e quello medio registratosi nel periodo 2003-05.

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

Da questa formulazione, si intuisce come la manovra effettiva, ovvero la correzione di bilancio applicata al risultato 2006, per ciascun Ente non sia univocamente determinata, ma dipenda crucialmente dal saldo realizzato alla fine dell'anno scorso. A titolo d'esempio, si consideri un comune con un saldo medio del triennio 2003-2005 pari a -20 e una spesa corrente, sempre come media dello stesso periodo, pari a circa 462 e che di conseguenza, secondo le regole del Patto, debba varare una manovra pari a 20. Ciò significa, sempre secondo le nuove regole, che l'obiettivo 2007 in termini di saldo è costituito dal pareggio di bilancio. A questo punto, la correzione effettiva che il Comune dovrà applicare dipende dal saldo 2006. Se in quell'anno, ad esempio, il Comune in oggetto ha fatto registrare un avanzo di 20, la manovra da correttiva diventerebbe espansiva e pari a 20, visto che l'obiettivo resta comunque il pareggio di bilancio. Per ovviare a questo "inconveniente" per la finanza pubblica, l'obiettivo è stato calibrato in termini di bilanci di previsione, sicché i Comuni in avanzo non possono utilizzarlo come fonte di entrata. Accade quindi che i Comuni pur essendo in avanzo, sono costretti a contenere le spese per investimento nei limiti della capienza offerta dai margini dei vincoli di crescita della spesa, in quanto è precluso l'utilizzo dell'indebitamento per finanziare gli investimenti oltre la soglia dell'obiettivo. Infatti, mentre gli investimenti sono esclusi dal saldo obiettivo, l'indebitamento vi è incorporato, riducendo, assieme al suddetto limite sull'avanzo di amministrazione, la capacità di spesa per investimenti da parte dei Comuni.





Il Patto di Stabilità prevede un meccanismo sanzionatorio automatico, che viene esercitato, per i Comuni, aumentando l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF dello 0,3%, oltre ai limiti alla spesa per il personale e all'apertura di sedi all'estero e al finanziamento di società a qualsiasi titolo partecipate.

Completano l'insieme dei provvedimenti che disciplinano le funzioni delle amministrazioni locali, i nuovi obblighi e limiti associati alle operazioni di cartolarizzazione e di tipo finanziario condotte dalle amministrazioni locali. In particolare, l'utilizzo di strumenti derivati nell'ambito della gestione del debito viene condizionato all'effettiva riduzione del costo del debito, nonché all'obbligo di preventiva informativa nei riguardi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quest'ultimo caso anche per quanto riguarda le operazioni di ammortamento del debito con modalità bullet. Inoltre, a partire dal 2007 rientrano nella definizione di indebitamento anche le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati da fornitori di beni e servizi, per i cui pagamenti l'Ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento (il provvedimento riguarda sostanzialmente le cosiddette cartolarizzazioni della sanità).

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



SINOTTICO EVOLUZIONE GIURIDICA PATTO STABILITA'

Anno	2003	2004	2005	2006	2007
Riferimento normativo	articolo 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289	art. 3, comma 50, della legge 24 dicembre 2003, n. 350	Art. 1 da comma 21 a comma 34 L. 311/2004	Art. 1 da comma 138 a comma 150 L. 266/2005	Art. 1 da comma 679 a comma 692 L. 296/2007
Enti soggetti al patto	Tutti gli enti territoriali esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	Tutti gli enti territoriali esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	Tutti gli enti territoriali esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, le comunità Montane e Isolane e le Unioni dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti	Tutti gli enti territoriali esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, le Comunità Montane con popolazione inferiore a 50.000 abitanti	Tutti gli enti territoriali esclusi i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti
Obiettivo programmatico	Mantenimento del saldo programmatico al livello del 2001	Adeguamento del saldo al tasso di inflazione programmato	Tetto alla crescita della spesa (corrente e in conto capitale) si di cassa che di competenza	Tetto alla spesa distinto tra parte corrente e parte in conto capitale, sia di cassa che di competenza	Riduzione del saldo programmatico sia in termini di cassa che di competenza
Entrate: voci escluse	- trasferimenti da Stato, Unione europea e da altri enti soggetti al patto di stabilità; - compartecipazione all'IRPEF - entrate derivanti dalla dismissione di beni immobili e finanziari; - riscossione dei crediti	Come l'anno precedente			- riscossione di crediti
Spese: voci escluse	- interessi passivi; - spese per elezioni amministrative; - spese finanziate con fondi comunitari - spese connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali; - spese in conto capitale	Come l'anno precedente con in aggiunta: - oneri per l'adeguamento del contratto.	- spese per il personale; - spese per partecipazioni azionarie, conferimenti, concessione di crediti; - spese per trasferimenti alle AP; - spese per minori soggetti a provvedimenti aut. Giudiziarie; - spese per calamità naturali; - spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni ed esercitate dagli enti locali a partire dal 1° gennaio 2004; - spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio	- spese per il personale; - spese per concessione di crediti; - spese per trasferimenti alle AP; - spese di carattere sociale; - spese per interessi passivi; - spese per calamità naturali; - spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio - spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni ed esercitate dagli enti locali a partire dal 1° gennaio 2005;	- concessioni di crediti; - le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero, necessarie per l'attivazione di nuove sedi, uffici giudiziari, ivi incluse quelle relative al trasloco.

## Gli effetti del “Patto” sull’economia locale

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

A livello generale si può affermare che, seppur con qualche difficoltà negli anni in cui le regole del Patto di stabilità interno erano esclusivamente mirate al controllo dell’andamento della spesa, i Comuni hanno sempre rispettato i vincoli di volta in volta loro imposti dallo Stato. (vedasi tab. n. 3.1)

tab. n. 3.1

<i>Rispetto del Patto di stabilità</i>				
	2003	2004	2005	2006
Comuni soggetti al patto di stabilità interno	2.267	2.276	3.466	2.329
Comuni che hanno rispettato i vincoli	2.171	2.182	3.353	2.012
Comuni che non hanno raggiunto l’obiettivo	96	94	113	317
% degli enti non rispettosi dei vincoli	4,2	4,1	3,3	13,6

Fonte: elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell’Economia e delle Finanze

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

Da un lato si registra la forte contraddizione tra i principi e le regole della contabilità pubblica che sovrintendono alla redazione dei bilanci e i principi e le regole in base ai quali si compilano i documenti per il rispetto del Trattato di Maastricht a livello europeo<sup>28</sup>.

Nei Comuni, infatti, a inizio esercizio i consigli approvano i bilanci in cui si prevedono le operazioni in relazione alle fasi degli accertamenti e degli impegni; mentre a consuntivo si riscontrano gli andamenti oltre che in relazione agli accertamenti e agli impegni, anche alle riscossioni e ai pagamenti. A livello europeo, invece, il Patto di stabilità e crescita viene programmato e verificato in relazione a statistiche costruite sulla base delle regole della contabilità nazionale, che sono differenti da quelle che guidano la formazione dei bilanci.

Un’altra limitazione riguarda la disponibilità dei dati. Non sono infatti resi pubblici, e quindi consultabili, i dati che dimostrano analiticamente i risultati raggiunti dai Comuni nell’applicare le regole del Patto. Nell’analisi che segue ci si basa perciò sulle risultanze del Referto elaborato dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, che si riferiscono ad un campione di Comuni e sono censiti prima del termine fissato per l’approvazione del rendiconto.

<sup>28</sup> Piero Giarda, “Da Necker a Tremonti”, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).



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

Nel biennio 2003-2004, anni in cui gli obiettivi del Patto di stabilità interno erano determinati sui saldi tra entrate finali e spese correnti, il comparto degli enti locali ha rispettato gli obiettivi assegnati dal legislatore. Al riguardo la stessa Corte dei Conti, nel referto al Parlamento, ha dichiarato il rispetto da parte dei Comuni dei vincoli loro imposti, nonostante 96 comuni nel 2003 e 94 enti nel 2004 abbiano sfiorato gli obiettivi programmatici.

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

I dati campionari della Corte dei Conti (vedasi tab. 3.2) dimostrano che complessivamente i Comuni hanno migliorato il saldo programmatico di competenza del 21,7% e quello di cassa del 24,6%. Il rispetto del Patto è avvenuto essenzialmente grazie a due interventi: contrazione della spesa corrente e sensibile incremento delle entrate rilevanti ai fini del Patto.

tab. n.3.2

	competenza			cassa		
	2001	2003	var% 2003/2001	2001	2003	var% 2003/2001
entrate finali	50.653.898	54.037.118	6,7%	48.754.265	50.783.494	4,2%
entrate non rilevanti	26.306.763	27.934.133	6,2%	25.536.532	25.673.848	0,5%
<b>totale entrate nette</b>	24.347.135	<b>26.102.985</b>	7,2%	23.217.733	<b>25.109.646</b>	8,1%
spese correnti	34.923.358	34.902.506	-0,1%	33.685.289	33.368.305	-0,9%
spese correnti non rilevanti	2.306.050	2.322.364	0,7%	2.456.240	2.216.248	-9,8%
<b>spese correnti nette</b>	32.617.308	<b>32.580.142</b>	-0,1%	31.229.049	<b>31.152.057</b>	-0,2%
saldo finanziario	-8.270.172	-6.477.157	-21,7%	-8.011.316	-6.042.411	-24,6%
obiettivo programmatico		-8.270.172			-8.011.316	
<b>miglioramento del saldo oltre l'obiettivo</b>		<b>1.793.015</b>			<b>1.968.905</b>	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati della Corte dei Conti

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

La relazione della Corte dei Conti, che al contrario del 2003 non si riferisce ad un campione ricavato fra gli enti soggetti al Patto di stabilità interno, ma solo tra quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, mostra l'entità del rispetto (vedasi tab. 3.5).

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

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



tab. n. 3.5

	competenza			cassa		
	2003	2004	var% 2004/2003	2003	2004	var% 2004/2003
entrate finali	45.438.687	45.003.637	-1,0%	42.370.949	42.978.337	1,4%
entrate non rilevanti	24.366.232	23.045.461	-5,4%	22.134.052	21.351.664	-3,5%
<b>totale entrate nette</b>	<b>21.072.455</b>	<b>21.958.176</b>	4,2%	<b>20.236.897</b>	<b>21.626.673</b>	6,9%
spese correnti	28.490.203	28.815.861	1,1%	27.282.794	28.134.081	3,1%
spese correnti non rilevanti	1.901.037	1.763.459	-7,2%	1.802.163	1.942.819	7,8%
<b>spese correnti nette</b>	26.589.166	<b>27.052.402</b>	1,7%	25.480.631	<b>26.191.262</b>	2,8%
saldo finanziario	-5.516.711	-5.094.226	-7,7%	-5.243.734	-4.564.589	-12,9%
obiettivo programmatico		-7.144.761			-6.894.157	
<b>miglioramento del saldo oltre l'obiettivo</b>		<b>2.050.535</b>			<b>2.329.568</b>	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati della Corte dei Conti

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

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

La Corte dei conti ha rilevato che nel primo anno di vigenza della *spending rule*, gli enti che non sono riusciti a rispettare gli obiettivi programmatici sono stati 113, pari al 4,8% del totale (contro il 4,1% dell'anno precedente).

Dalla Relazione della Corte emerge che l'obiettivo più problematico da raggiungere per i Comuni è rappresentato dal limite sui pagamenti; infatti, dei 113 enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno del 2005, ben 92 hanno sfiorato il tetto dei pagamenti e solo 68 gli impegni di competenza.

Il comparto ha comunque migliorato il suo obiettivo complessivo, seppur con percentuali inferiori rispetto a quelle fatte registrare nel biennio 2003 – 2004. La relazione della Corte dei Conti evidenzia infatti, nel corso del 2005, un miglioramento dell'obiettivo programmato di competenza del 19,8% e di cassa del 14,6%.(tabella 3.8)



tab. n.3.8

	2005	
	competenza	cassa
totale spese correnti	27.681.438	26.193.171
spese correnti non rilevanti	10.750.077	10.164.313
<b>totale spese correnti nette</b>	<b>16.931.361</b>	<b>16.028.858</b>
totale spese in conto capitale	20.629.684	18.234.630
spese in conto capitale non rilevanti	12.780.189	11.126.810
<b>spese in conto capitale nette</b>	<b>7.849.495</b>	<b>7.107.820</b>
<b>complesso delle spese nette rilevanti ai fini del patto</b>	<b>24.780.856</b>	<b>23.136.678</b>
spese in conto capitale finanziate da proventi da alienazioni, erogazioni gratuite o liberalità	624.498	298.132
detrazione quota ente capofila	95.042	49.574
incremento quota ente non capofila	28.935	44.011
<b>risultato annuale complessivo</b>	<b>24.090.251</b>	<b>22.832.983</b>
obiettivo programmatico annuale	30.047.162	26.741.779
<b>miglioramento oltre l'obiettivo</b>	<b>5.956.911</b>	<b>3.908.796</b>
<b>valore% di miglioramento</b>	<b>19,83%</b>	<b>14,62%</b>

Fonte: elaborazioni Ifel su dati della Corte dei Conti

Gli elementi ad oggi disponibili non consentono di analizzare nel dettaglio i risultati raggiunti dai Comuni nel corso del 2006 rispetto agli obiettivi programmatici del Patto di stabilità interno. L'unico dato conosciuto è il numero di enti che, per uno o più dei quattro vincoli imposti, non hanno rispettato il Patto di stabilità interno per l'anno 2006. Il dato (317, pari al 13,6%) indica una sempre maggiore difficoltà per i Comuni a rispettare gli obiettivi imposti. Il numero di enti comunque contenuto dovrebbe aver garantito il vincolo stabilito dal legislatore a livello di comparto.

### **Gli investimenti. Limiti e risultati del Patto per il 2007**

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

Fino all'esercizio 2004 quindi, la precisa volontà del legislatore di escludere dalle regole del Patto di stabilità interno gli investimenti locali ha consentito ai Comuni di proseguire una politica economica basata sullo sviluppo. A decorrere dal 2005 la diversa politica di bilancio ha prodotto inevitabili riflessi



anche sui bilanci comunali; il tetto alla spesa imposto dalle nuove norme ha causato una riduzione degli investimenti, invertendo una tendenza in atto da decenni.

I dati consolidati dei bilanci comunali relativi agli anni 2004 e 2005 (vedasi tab. 1) mostrano infatti come i vincoli dettati dal Patto di stabilità interno abbiano inciso sia sulla spesa di investimento che sull'indebitamento. La prima ha subito una riduzione del 9,5%, invertendo una tendenza di crescita costante dal 1980.

tab. n.1

<i>Conto economico delle Amministrazioni Comunali (milioni di euro)</i>			
<b>VOCI ECONOMICHE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>var.% 05/04</b>
<b>u s c i t e</b>			
spesa per consumi finali	35.880	37.318	4,0
totale uscite correnti	42.688	44.105	3,3
totale uscite in conto capitale	19.052	17.248	-9,5
<b>totale uscite complessive</b>	<b>61.740</b>	<b>61.353</b>	-0,6
<b>e n t r a t e</b>			
totale entrate correnti	50.190	50.154	-0,1
totale entrate in conto capitale	8.206	8.244	0,5
<b>totale entrate complessive</b>	<b>58.396</b>	<b>58.398</b>	0,0
Indebitamento	-3.344	-2.955	-11,6

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati ISTAT

Confrontando poi risultati ottenuti nel triennio 2004 – 2006 dal comparto delle Amministrazioni Comunali si rileva come la forte contrazione degli investimenti.

<i>Conto consolidato delle Amministrazioni Comunali (milioni di euro)</i>				
<b>VOCI ECONOMICHE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>var.% 06/05</b>
totale uscite complessive	61.740	61.353	62.670	2,1
totale uscite in conto capitale	19.052	17.248	17.265	0,1
totale entrate in conto capitale	8.206	8.244	7.523	-8,7
rapporto% tra entrate e spese in conto capitale	43,07%	47,80%	43,57%	-8,8
rapporto% tra spese in conto capitale e uscite complessive	30,86%	28,11%	27,55%	-2,0
saldo gestione capitale	-10.846	-9.004	-9.742	8,2

Dal punto di vista degli effetti delle regole del patto di stabilità dei Comuni si può affermare che l'anno 2007 rappresenta l'apice delle difficoltà; le modalità infatti con cui è stato concepito il Patto determinano un forte arresto per la spesa per investimenti da parte dei Comuni, che l'ANCI ha denunciato fin dalla prima presentazione del disegno di legge finanziaria 2007.



L'efficacia e la bontà del recente Patto di Stabilità interno possono essere rinvenute nell'ampio contenzioso che si è aperto tra Stato e Comuni, nelle polemiche generate dall'aumento della pressione fiscale locale e nell'ulteriore difficoltà dei comuni nel mantenere la qualità dell'azione amministrativa. Sebbene non siano ancora disponibili dati sull'andamento delle principali poste di bilancio per l'anno in corso, già dalla struttura del Patto si possono evincere alcuni limiti cui bisognerà porre rimedio già con la prossima finanziaria.

Inoltre, era facile immaginare che le modalità con cui è stato concepito il Patto avrebbero determinato anche per quest'anno una contrazione della spesa per investimenti da parte dei Comuni. Per analizzare gli effetti prodotti dalla manovra del 2007 sui bilanci degli enti locali, l'IFEL ha predisposto un questionario rivolto ai comuni. L'obiettivo dell'indagine è valutare il comportamento delle amministrazioni in sede di predisposizione del bilancio annuale e pluriennale di previsione in relazione alla manovra 2007. Il campione è composto da 1.195 enti, di cui 625 soggetti al patto di stabilità interno. L'indagine riguarda sia la previsione 2007 che gli accertamenti da rendiconto 2006.

L'esame dei dati forniti evidenzia politiche di bilancio tese ad una drastica riduzione dell'indebitamento, ancorché diversificate a seconda della dimensione demografica degli enti.

Complessivamente gli investimenti già previsti negli strumenti di programmazione degli enti locali che, in sede di stesura del bilancio preventivo, non sono stati finanziati per consentire il rispetto del saldo programmatico, rappresentano il 51,2% del totale.

Risultano penalizzati i Comuni di media dimensione. Si stima che i comuni con popolazione compresa tra i 5 e i 20 mila abitanti, infatti, riducano le entrate da accensioni di prestiti per finanziare gli investimenti di oltre il 30%. Complessivamente, gli enti soggetti al patto di stabilità, non dovrebbero incrementare le assunzioni di mutui rispetto al 2006. Tali percentuali sono probabilmente destinate ad aumentare ancora in sede di approvazione del rendiconto di gestione 2007.

Tab. n. 3.15 - Stima delle entrate per accensioni di mutui e prestiti per investimenti delle amministrazioni comunali negli anni 2006 e 2007 per classi di ampiezza demografica - Valori in Migliaia di Euro

Classi di ampiezza demografica (abitanti)	2006	2007	Var. 2006-2007
Da 5.001 a 10.000	759.966	500.087	-34,2
Da 10.001 a 20.000	843.563	530.620	-37,1
Da 20.001 a 60.000	1.316.206	1.020.067	-22,5
Oltre 60.000	2.193.373	3.087.092	40,7
Totale	5.113.109	5.137.865	0,5

Fonte: IFEL





L'indagine condotta, evidenzia che gli enti soggetti al patto di stabilità contribuiranno significativamente alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni essenzialmente attraverso la contrazione degli investimenti, però questo dato potrebbe tradursi in un grave arresto per lo sviluppo locale

Data la situazione attuale, non sembra affrettato affermare che le stime per il 2007 fanno presumere un'ulteriore contrazione degli investimenti per tutto il comparto della Pubblica Amministrazione ma, ancora una volta, con una maggiore incidenza sulle Amministrazioni Locali e, verosimilmente su quelle Comunali. Le Regioni, infatti, hanno anche per il 2007 una politica di bilancio basata sui tetti di spesa, con consistenti aggregati di bilancio esclusi dal Patto di stabilità interno.

Malgrado tutto ciò i Comuni sono un importante motore della crescita economica ed infrastrutturale del Paese, si pensi solo che nonostante la contrazione della spesa per investimenti di questi anni i dati aggregati consentono di affermare che i Comuni sono le amministrazioni che tuttora destinano la maggior parte delle risorse disponibili al finanziamento delle infrastrutture; infatti, le spese in conto capitale delle Amministrazioni Comunali rappresentano, nel 2006, il 27,5% delle spese complessive, contro il 16,6% delle Amministrazioni Locali e il solo 0,1% di tutto il comparto della Pubblica Amministrazione.

Mentre, infatti, a livello locale solo il 16% della spesa per investimenti viene impegnato dalla stessa Amministrazione e la restante parte si trasforma in opere pubbliche, nel caso dell'amministrazione centrale la spesa per investimenti che va a beneficio diretto della collettività non raggiunge il 60% della spesa sostenuta.

Infine, non si può non sottolineare l'atteggiamento ancora rintracciabile nella definizione delle misure applicative che reggono il rapporto tra Stato e Comuni, che ancora una volta sottintende una considerazione di fondo dei livelli di governo locale quali meri centri di spesa, che meno vengono alimentati e meno producono sprechi.

### **Le prospettive per un nuova regola di coordinamento della finanza pubblica**

I presupposti affinché si possa addivenire alla formazione di regole di coordinamento efficaci e funzionali allo sviluppo di un assetto federale devono essere rintracciati sia nell'analisi più puntuale delle caratteristiche degli enti che si vogliono coordinare, sia nei requisiti che dovranno regolare il funzionamento del federalismo fiscale. Le forti difficoltà riscontrate nell'applicazione dei vari PSI, compreso l'ultimo varato con la Finanziaria per il 2007, possono essere di fatto ricondotti alla mancata considerazione di questi elementi.

In questi anni, sostanzialmente, i governi si sono comportati come se la riforma federale non ci fosse stata; i rapporti tra il centro e la periferia si sono risolti spesso con un regime di finanza derivata, particolarmente evidente nel periodo 2002-06 in cui è stata molto limitata la pur esigua leva fiscale





autonoma. E non basta, come fatto con la recente Finanziaria, disporre la libertà di variazione dell'aliquota dell'addizionale o introdurre una forma di compartecipazione più aderente agli esiti territoriali per potersi dire realizzato il rispetto delle autonomie locali.

Il punto su cui bisogna fare chiarezza è che oramai una parte preponderante dell'erogazione di beni e servizi pubblici è svolta a livello decentrato, secondo il principio di sussidiarietà

Pertanto, non può essere disegnato un PSI condizionato da criteri basati sulle esigenze del controllore, ma bisogna fare in modo che la regola sia coerente con la massimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza dei livelli di governo decentrati, al fine di assicurarne il corretto e ordinato funzionamento.

Infatti, se fino a qualche tempo addietro i limiti informativi potevano costituire un limite effettivo alla strutturazione efficiente del PSI, attualmente questi impedimenti possono dirsi rimossi e, semmai, l'ostacolo può essere determinato dal mancato adeguamento delle strutture centrali all'evoluzione federale del paese. A titolo di esempio, si consideri che nella prassi vigente il sistema degli Enti locali viene monitorato da un ufficio della Ragioneria generale dello Stato per ciò che concerne una porzione della spesa, da un altro ufficio della Ragioneria per quanto riguarda la spesa per il personale, dal Ministero degli Interni per ciò che attiene l'erogazione dei trasferimenti, da diverse anime del Dipartimento delle politiche fiscali per tutte le tematiche relative al fisco, dal Dipartimento del Tesoro e dalla Banca d'Italia per le questioni debitorie, dal Ministero per lo Sviluppo economico sui temi della programmazione territoriale, senza contare il Ministero per gli Affari regionali e autonomie locali e la Corte dei Conti.

Insomma, se in passato la scarsità di informazioni giustificava l'applicazione di regole semplici e facili da monitorare, adesso è l'eccesso di interfacce e di informazioni diverse può costituire un ostacolo al disegno di un PSI ottimale. Pertanto, il primo tassello di una riforma del PSI dovrebbe essere costituito dalla predisposizione di un'unica datahouse su cui far confluire i flussi informativi degli enti locali e di un unico luogo ove regolare i rapporti centro-periferia ove far confluire le competenze degli enti sopraelencati. In questo modo, il monitoraggio e il coordinamento delle funzioni tra i diversi livelli di governo potrebbe avvenire in modo esaustivo, lasciando che la componente finanziaria costituisca solo un aspetto del problema e non il nodo cruciale.

Il disegno del PSI, viceversa, dovrebbe avere come obiettivo centrale quello di assicurare la funzionalità degli enti decentrati, valutandone le peculiarità e apportando le opportune modifiche che non siano solo correttive degli eccessi e della cattiva gestione, che non può essere disconosciuta in un mondo fatto di oltre 8mila enti, ma anche rafforzative delle funzioni indispensabili dei Comuni. Per far questo, il primo passo dovrebbe essere quello di definire il quadro di riferimento all'interno del quale i Comuni operano, in modo da assecondarne e potenziarne le funzionalità.

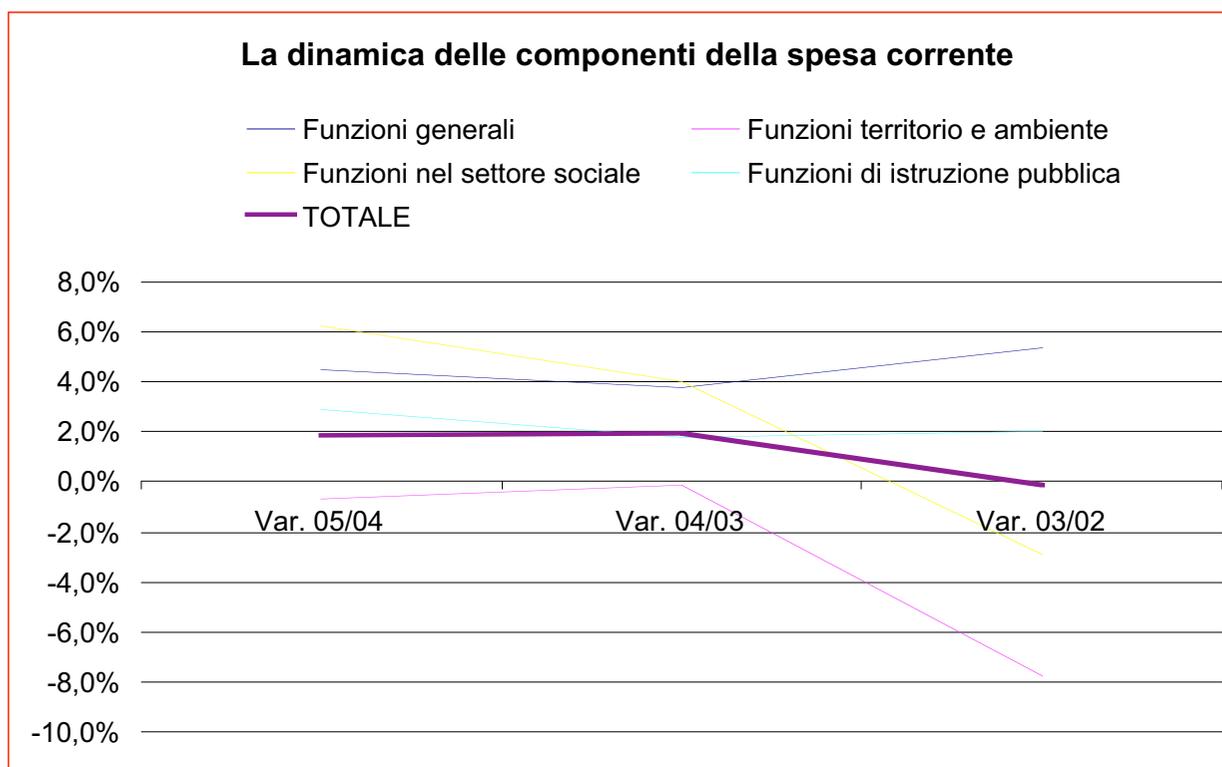
In questa sede, si vuole limitare l'attenzione solo ad alcune peculiarità dei Comuni, essendo il problema di più vasta portata e necessitante di più approfondite analisi da parte dei soggetti istituzionali.





La struttura della spesa dei comuni induce a ritenere fallaci, a prescindere dai giudizi di incostituzionalità, i tentativi di imporre tetti uniformi ancorché distinti per capitoli di bilancio o tipologia degli enti. Tale assunzione deriva da diverse considerazioni.

Innanzitutto, la spesa comunale è caratterizzata da macrocomponenti abbastanza rigide che non consentono un adeguato grado di flessibilità attraverso la ricomposizione della spesa, né è possibile rinvenire sul versante delle entrate margini di manovra tali da compensare le forti oscillazioni cui è soggetta la sola spesa corrente. Su questo aspetto, spesso, si sono commessi errori di valutazione indotti dall'idea che, guardando alla media dei comuni, si potessero trasporre regole valide per l'intero complesso della Pubblica Amministrazione sui singoli comuni. Per avere un'idea del problema si consideri il grafico sotto riportato, in cui si descrive l'andamento medio delle principali componenti della spesa corrente dei Comuni. Come si può vedere, le voci di spesa che concorrono a formare il 74% delle uscite correnti mostrano un andamento molto erratico al loro interno e asincrono l'una con l'altra, tant'è che il comparto di spesa più ampio, quello delle funzioni generali, esibisce una correlazione negativa con il totale delle uscite, mentre la spesa per l'istruzione ha una correlazione bassissima con le altre voci.



Pertanto, anche valutati in media complessiva, i fattori che si vorrebbe soggiogare con tetti di spesa ad hoc mostrano una composizione e una dinamica che anche in aggregato renderebbe eccessivamente rigido qualsivoglia forma di vincolo su base annuale. Il ragionamento, ovviamente vale *a fortiori*, quando si passa ad analizzare le singole realtà comunali. Basti pensare che, solo considerando la spesa corrente, le oscillazioni tra un anno e l'altro possono agevolmente superare i 20 punti percentuali. Ciò pone un





altro problema di definizione del Patto in termini di saldi, giacché quello che guida non è tanto la disponibilità di risorse autonome da attivare, quanto l'estrema variabilità necessaria a coprire i saldi in ogni anno. Sarebbe, infatti, impensabile modificare le aliquote in modo tale da garantire l'equilibrio di bilancio annualmente data la variabilità intrinseca della spesa.

Per ovviare a questo aspetto problematico della definizione del PSI diverse soluzioni sono state proposte, fundamentalmente incentrate sull'ipotesi di aumentare la flessibilità dei target, sia attraverso un mercato dei diritti di indebitamento, sia attraverso compensazioni a livello regionale tra comuni in deficit e quelli in avanzo. Pur trattandosi di ipotesi condivisibili sul piano strettamente teorico, queste sono di difficilissima attuazione in quanto necessitano di capienti stanze di compensazione e quindi di una disponibilità finanziaria che oggi il sistema non possiede. Si potrebbe, invece, avanzare l'ipotesi che gli obiettivi di finanza pubblica locale venissero tarati su base pluriennale, ad esempio il pareggio di bilancio realizzato in un arco triennale, concedendo in ciascun anno scarti, monitorati trimestralmente, anche ampi dal pareggio. In questo modo, i Comuni potrebbero compensare internamente le dinamiche erratiche dei propri bilanci, e allo Stato verrebbe affidato il compito di vero coordinatore della finanza pubblica, cui spetterebbe l'onere di compensare avanzi o deficit registrati in ciascun anno dal sistema delle autonomie locali. Si tratterebbe di un criterio di equilibrio di medio periodo della finanza pubblica, realizzabile con un sistema di monitoraggio centralizzato ampiamente consentito dall'attuale tecnologia.

Una soluzione di questo genere consentirebbe di sopperire al grave condizionamento che la morsa applicata sulla gestione degli enti locali sta generando sulla dinamica degli investimenti che, come mostrato in precedenza, sono in contrazione dal 2004 come già dimostrato. Le ragioni di tale crisi degli investimenti sono abbastanza semplici da intuire. In un contesto di pressioni sul bilancio, il comparto di spesa che più deve sopportare l'onere della correzione è quella discrezionale e al contempo rigida, ovvero la spesa per investimenti. Questo è vero sia nel caso della Pubblica Amministrazione sia, e a maggior ragione, nell'ambito dei Comuni, ove questa ricopre circa il 25% della spesa complessiva. In sostanza, i Comuni per rispettare il Patto, invece di ricorrere con forza alla leva fiscale, hanno dovuto scaricare l'onere su quella parte di spesa per investimenti - circa l'80% consta di opere pubbliche - e che, una volta avviata, contribuirebbe ad irrigidire oltremodo il bilancio del Comune.

Pertanto, il PSI congegnato nei modi in cui lo si è sperimentato negli anni passati avrebbe anche un effetto disincentivo ex ante alla decisione di intraprendere un investimento (è un po' quello che accade nel mondo privato quando non sono disponibili forme di finanziamento a lungo termine). Per avere un'ordine di grandezza della problematicità del PSI sulle dinamiche degli investimenti, si consideri che le contrazioni registrate hanno interessato all'incirca il 54% dei Comuni.

Anche nel caso della spesa per investimenti, la logica dei target su base pluriennale, monitorati all'interno di bande di oscillazione, che potrebbero essere più estese se a determinare lo scarto fossero





gli investimenti, potrebbe risolvere questi aspetti poco convincenti delle regole di finanza pubblica sinora introdotte in Italia.

Infine, la definizione di obiettivi da conseguire su base pluriennale sarebbe più congeniale ad una logica programmatoria che dovrebbe permeare le scelte di bilancio dei comuni, sempre più ente di prossimità destinato a fronteggiare già adesso gli shock strutturali più significativi che si scaricano sull'economia, ovvero l'immigrazione e l'invecchiamento della popolazione. Si tratta di fattori che per loro natura non emergono da un anno all'altro e che necessiterebbero di una prolungata stabilità della programmazione di bilancio, che fosse in grado di rispondere alle crescente domanda di servizi che sta montando a livello locale. Per questo, anche l'impostazione dell'ultima finanziaria, pur orientata a risolvere le gravi distorsioni degli anni precedenti, incontra severi limiti nella sua applicazione, giacché impedisce di organizzare opportunamente le risorse – a metà anno ancora si discuteva dell'assegnazione o meno di circa 600 milioni di euro, che per alcuni Comuni possono equivalere a oltre il 15% delle proprie risorse – e limita gravemente l'utilizzo di quelle a disposizione. Purtroppo, il clima contrattuale e non concertativo che ha contraddistinto il varo del Patto per il 2007 ha impedito ai Comuni di stilare correttamente i bilanci ed effettuare una programmazione a risorse date, visto che queste sono state modificate in corso d'anno. Il futuro Patto di stabilità interno, quindi, non dovrà avere cadenza annuale, ma al limite rivisitazioni quinquennali, che consentano ai Comuni di orientare la propria azione su un orizzonte temporale più adeguato alle esigenze da soddisfare.

La non omogeneità dei dati, le differenze fra i sistemi di contabilità locali e le rilevazioni utilizzate dall'Europa, la continua modifica degli aggregati rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno e la parzialità degli stessi non consentono di svolgere analisi valide dal punto di vista statistico e scientifico. Si è comunque tentata una rielaborazione dei dati a disposizione e una loro lettura, che evidenziasse l'andamento dell'economia locale alla luce delle disposizioni del Patto di stabilità di anno in anno imposte ai Comuni.

Pur con tutte le cautele del caso, si può affermare che da quando l'Italia è soggetta in modo stringente agli obiettivi di finanza pubblica aderendo al Patto di Stabilità e Crescita a livello europeo, le autonomie locali hanno sempre mostrato responsabilità contribuendo a rispettare tutti i vincoli che lo Stato ha assegnato loro.

Fino all'esercizio 2004, la precisa volontà del legislatore di escludere dalle regole del Patto di stabilità interno gli investimenti locali ha consentito ai Comuni di proseguire una politica economica basata sullo sviluppo. A decorrere dal 2005 la diversa politica di bilancio ha prodotto inevitabili riflessi anche sui bilanci comunali. Il tetto alla spesa imposto dalle nuove norme ha causato una riduzione degli investimenti, invertendo una tendenza in atto da decenni. Anche la manovra 2007, pur con criteri totalmente diversi dalla *spending rule*, sembra aver già prodotto importanti effetti sui bilanci preventivi, come dimostrato dall'indagine campionaria.





La nuova impostazione data al Patto di stabilità interno necessita di interventi che correggano i limiti operativi con cui i Comuni si sono scontrati nei primi sei mesi di applicazione. Governo e autonomie locali devono far tesoro sia dei pregi che dei limiti della manovra 2007, per re-impostare le regole dei prossimi anni in modo da rispettare alcuni postulati fondamentali. Le regole dovrebbero avere un orizzonte temporale almeno triennale, per dare certezza a tutti i livelli: allo Stato, per garantire i saldi di finanza pubblica e agli enti locali, per impostare una programmazione seria basata su regole che abbiano un orizzonte temporale almeno pari alla durata dei bilanci pluriennali.

Inoltre i meccanismi di calcolo, la definizione degli aggregati di riferimento, le voci da includere e da escludere dovrebbero essere improntati, da un lato, sulla significatività delle poste e, dall'altro, sulla semplicità operativa e di verifica senza penalizzare la spesa relativa agli investimenti.





## **Una stima del contributo delle manovre messe in atto dai comuni nel corso del 2007 per il rispetto degli obiettivi 2007 del patto di stabilità interno. Il caso dell'ICI e dell'addizionale comunale all'IRPEF.**

*a cura del Prof. Umberto Galmarini Dipartimento di Diritto ed Economia delle persone e delle imprese, Facoltà di giurisprudenza – Università degli Studi di Como e del Prof. Leonzio Rizzo, Ricercatore confermato presso la Facoltà di Economia - Università degli Studi di Ferrara*

L'analisi fa riferimento all'insieme dei comuni con più di 5.000 abitanti, cioè quelli assoggettati ai vincoli del patto di stabilità interno (considerando la popolazione residente al 31 dicembre 2005, si tratta di 2.330 comuni, per un totale di 48.007.345 abitanti). Sono inclusi anche i comuni appartenenti alle Regioni e Province Autonome, per i quali possono tuttavia valere regole diverse sulla base di quanto stabilito in sede di accordi presi fra governo centrale e singole Regioni e Province Autonome.

### **Gettito ICI per i Comuni con più di 5.000 abitanti**

Per valutare le manovre messe in atto dai comuni sul fronte dell'ICI, sono state innanzitutto confrontate le aliquote in vigore per il 2007 con quelle in vigore nel 2006. Informazioni complete sulle aliquote sono disponibili per 1.839 comuni (con una copertura pari al 78% del totale), per una popolazione complessiva di 39.372.553 abitanti (l'82% del totale).

Per i 1.839 comuni analizzati, la manovra di miglioramento del saldo finanziario richiesta dalle regole del patto di stabilità per il 2007 risulta pari a 1.645.059 migliaia di euro (41,78 euro in termini pro capite).

Per quanto riguarda le aliquote ICI, la tabella seguente riassume le variazioni intervenute fra il 2006 e il 2007. In ciascuna cella, la prima riga contiene il numero dei comuni interessati e la percentuale del totale, la seconda riga la popolazione complessiva dei comuni interessati e la corrispondente percentuale sul totale della popolazione.





Tabella 1 (comuni con più di 5.000 abitanti)

Aliquota ordinaria	Aliquota per abitazione principale			totale
	aumentata	invariata	diminuita	
aumentata	10 (0,54%) 318.872 (0,81%)	92 (5,00%) 1.488.003 (3,78%)	51 (2,77%) 3.659.870 (9,30%)	153 (8,32%) 5.466.745 (13,88%)
invariata	15 (0,82%) 263.926 (0,67%)	1.461 (79,45%) 26.368.348 (66,97%)	195 (10,60%) 6.967.418 (17,70%)	1.671 (90,86%) 33.599.692 (85,34%)
diminuita	0 0	7 (0,38%) 58.932 (0,15%)	8 (0,44%) 247.184 (0,63%)	15 (0,82%) 306.116 (0,78%)
<b>totale</b>	25 (1,36%) 582.798 (1,48%)	1.560 (84,83%) 27.915.283 (70,90%)	254 (13,81%) 10.874.472 (27,62%)	1.839 (100%) 39.372.553 (100%)

Il 79% dei comuni ha mantenuto nel 2007 le stesse aliquote vigenti nel 2006. Ciò non implica che questi comuni non abbiano agito su altri elementi che caratterizzano il tributo (detrazioni, esenzioni, ulteriori aliquote agevolate o maggiorate rispetto all'aliquota ordinaria) o sulla base imponibile (recupero dell'evasione, elusione o erosione). Il punto è che queste ulteriori informazioni "di dettaglio" o non risultano disponibili oppure, più spesso, non sono utilizzabili per effettuare confronti o stime di impatto sul gettito, a causa della forte eterogeneità delle tipologie di intervento messe in atto dai comuni. Poco più del 20% dei comuni ha variato almeno una delle due aliquote considerate. Quelli che hanno deliberato nel 2007 l'incremento di almeno una delle due aliquote sono pari al 9,13% del totale.

La tabella seguente riassume le stime di variazione di gettito, e l'incidenza percentuale rispetto alla manovra richiesta dalle norme sul patto di stabilità interno (i dati finanziari sono in migliaia di euro).

Tabella 2 (comuni con più di 5.000 abitanti)

Aliquota ordinaria	Aliquota per abitazione principale		
	aumentata	invariata	diminuita
<b>Aumentata</b>			





<i>n. comuni</i>	10	92	49	2
<i>var. gettito</i>	4.354	24.309	12.366	-2.624
<i>manovra</i>	13.638	54.989	41.998	85.080
<i>var.gett/ man.</i>	31,93%	44,21%	29,44%	-3,08%
<b>Invariata</b>				
<i>n. comuni</i>	15	1.461		195
<i>var. gettito</i>	2.190	0		-33.388
<i>manovra</i>	10.681	1.115.415		315.277
<i>var.gett/ man.</i>	20,51%	0%		-10,59%
<b>Diminuita</b>				
<i>n. comuni</i>	0	7		8
<i>var. gettito</i>	0	-687		-6.165
<i>manovra</i>	0	1.761		6.221
<i>var.gett/ man.</i>		-39,02%		-99,09%

Fra i comuni che hanno deliberato un incremento dell'aliquota ordinaria, i 10 che hanno incrementato anche l'aliquota sull'abitazione principale registrano un incremento stimato del gettito ICI pari a 4.354 migliaia di euro, che copre il 31,93% della manovra imposta dal patto di stabilità. I 92 comuni che non hanno variato l'aliquota per abitazione principale coprono invece, in aggregato, il 44,21% della manovra. Infine, fra i 51 comuni che hanno ridotto l'aliquota sull'abitazione principale, ve ne sono 49 che registrano comunque un incremento di gettito (l'aumento dell'aliquota ordinaria più che compensa la riduzione dell'aliquota sull'abitazione principale) che permette di coprire il 29,44% della manovra, e 2 (fra i quali Roma) che registrano una riduzione di gettito.

I 195 comuni che non hanno modificato nel 2007 l'aliquota ordinaria in vigore nel 2006, ma che hanno deliberato una riduzione dell'aliquota per abitazione principale, registrano una riduzione stimata del gettito pari a 33.388 migliaia di euro, con un aggravio della manovra richiesta sul saldo finanziario pari al 10,59%. Si noti infine che i 9 comuni che hanno deliberato una riduzione di entrambe le aliquote presentano un calo stimato di gettito ICI che è all'incirca uguale (il 99%) alla manovra imposta dal patto di stabilità.

Le informazioni contenute nella Tabella 2 sono sintetizzate nella Tabella 3, che raggruppa da un lato i comuni che, per effetto di variazioni di aliquote ICI, registrano un incremento stimato di gettito, e dall'altro quelli che registrano una riduzione di gettito.

Tabella 3 (comuni con più di 5.000 abitanti)

	n. comuni	Variaz. gettito	manovra	Percentuale di copertura della manovra
Incremento di gettito ICI	166	43.220	121.305	35,62%
Diminuzione di gettito ICI	212	-42.864	408.339	-10,49%





Grazie agli incrementi di aliquota, i 166 comuni che registrano un incremento del gettito sono in grado di coprire il 35,62% della manovra richiesta. I 212 comuni che invece registrano una riduzione stimata del gettito, subiscono un aggravio della manovra (su altri fronti di entrata o di spesa) pari al 10,49%. Si noti tuttavia che le manovre messe in atto dai due gruppi di comuni si elidono a vicenda, dal momento che l'incremento aggregato di gettito (43.220 migliaia di euro) risulta pressoché compensato dalla riduzione aggregata di gettito (42.864 migliaia di euro). Vale anche la pena di sottolineare che il gruppo dei comuni che registra una riduzione di gettito include i tre comuni più popolosi (Roma, Milano e Napoli), per l'aggregato dei quali si stima una riduzione di gettito pari a 11.122 migliaia di euro. Senza considerare questi tre comuni, la manovra complessiva sull'ICI (aggregando comuni che aumentano il gettito e comuni che riducono il gettito) arriva a coprire il 3,5% della manovra.

### **Addizionale comunale all'IRPEF per i Comuni con più di 5.000 abitanti**

L'analisi è stata eseguita su un campione che comprende la quasi totalità dei comuni con più di 5.000 abitanti (2.296 su 2.330). Per i 2.296 comuni analizzati, la manovra di miglioramento del saldo finanziario richiesta dalle regole del patto di stabilità per il 2007 risulta pari a 1.952.443 migliaia di euro (41,34 euro in termini pro capite).

Per stimare le variazioni di gettito 2007 dell'addizionale IRPEF rispetto al 2006, si è proceduto a moltiplicare la base imponibile IRPEF 2004, risultante dal quadro RV, rivalutata per tre anni al tasso dell'1,5%, per la variazione di aliquota 2007 rispetto all'aliquota 2006. Le stime non tengono conto degli incrementi di base imponibile che si avranno nel 2007 per effetto del passaggio dal sistema di deduzioni dall'imponibile (per redditi da lavoro e per carichi di famiglia) in vigore nel 2006 al sistema di detrazioni di imposta in vigore dal 2007.

La tabella 4 riassume (i dati sono in migliaia di euro).

Tabella 4 (comuni con più di 5.000 abitanti)

	n. comuni	Variaz. gettito	manovra	Percentuale di copertura della manovra
Incremento di aliquota e gettito addizionale	811	673.337	887.123	75,90%
Diminuzione di aliquota e gettito addizionale	8	-942	41.054	-2,29%
Aliquota invariata	1.477	0	1.024.266	0
Tutti i comuni	2.296	672.395	1.952.443	34,44%





Gli 811 comuni che hanno deliberato un incremento dell'aliquota registrano un incremento di gettito pari a 673.337 migliaia di euro, somma che permette di coprire il 75,9% della manovra. Gli 8 comuni che registrano una riduzione del gettito stimato a fronte di una riduzione di aliquota, vedono invece inasprire la manovra richiesta dal patto di stabilità nella misura del 2,29%. In aggregato, tenendo conto anche dei 1.477 comuni che hanno mantenuto invariata l'aliquota dell'addizionale IRPEF, la percentuale stimata di copertura della manovra si attesta attorno al 34%.

Per concludere, una stima delle perdite di gettito derivanti dalle soglie di esenzione di reddito per il pagamento dell'addizionale comunale all'IRPEF. I comuni che hanno deliberato soglie di esenzione sono 277, dalle quali ne trarranno beneficio 573.770 contribuenti (il 2,44% del totale). La perdita di gettito stimata è pari a 11.439 migliaia di euro, con un incidenza pari all'1,7% dell'incremento di gettito derivante dagli incrementi di aliquota (673.337 migliaia di euro).

Per una maggiore completezza dell'indagine si sono analizzati anche i comportamenti dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

L'analisi fa riferimento all'insieme dei comuni con meno di 5.000 abitanti, cioè quelli non assoggettati ai vincoli del patto di stabilità interno (considerando la popolazione residente al 31 dicembre 2005, si tratta di 5.761 comuni, per un totale di 10.444.769 abitanti). Sono inclusi anche i comuni appartenenti alle Regioni e Province Autonome.

### **Gettito ICI per i Comuni con meno di 5.000 abitanti**

Per valutare le manovre messe in atto dai comuni sul fronte dell'ICI, sono state innanzitutto confrontate le aliquote in vigore per il 2007 con quelle in vigore nel 2006. Informazioni complete sulle aliquote e su tutte le altre variabili rilevanti per l'analisi sono disponibili per 4.104 comuni (con una copertura pari al 71% del totale), per una popolazione complessiva di 7.706.503 abitanti (il 78% del totale).

Per quanto riguarda le aliquote ICI, la tabella seguente riassume le variazioni intervenute fra il 2006 e il 2007. In ciascuna cella, la prima riga contiene il numero dei comuni interessati e la percentuale del totale, la seconda riga la popolazione complessiva dei comuni interessati e la corrispondente percentuale sul totale della popolazione.

**Tabella 1 (comuni con meno di 5.000 abitanti)**

Aliquota	Aliquota per abitazione principale			totale
	aumentata	invariata	diminuita	





ordinaria				
	63 (1,54%)	172 (4,19%)	59 (1,44%)	294 (7,16%)
aumentata	104.757 (1,36%)	339.760 (4,41%)	142.927 (1,85%)	587.444 (7,62%)
	15 (0,37%)	3.584 (87,33%)	161 (3,92%)	3.760 (91,62%)
invariata	36.042 (0,47%)	6.627.526 (86,00%)	383.699 (4,28%)	7.047.267 (91,45%)
	1 (0,02%)	22 (0,54%)	27 (0,66%)	50 (1,22%)
diminuita	653 (0,01%)	31.032 (0,40%)	40.107 (0,52%)	71.792 (0,93%)
	79 (1,92%)	3.778 (92,06%)	247 (6,02%)	4.104 (100%)
totale	141.452 (1,84%)	6.998.318 (90,81%)	566.733 (7,35%)	7.706.503 (100%)

L'87% dei comuni ha mantenuto nel 2007 le stesse aliquote vigenti nel 2006. Come osservato per i grandi comuni, ciò non implica che questi comuni non abbiano agito su altri elementi che caratterizzano il tributo (detrazioni, esenzioni, ulteriori aliquote agevolate o maggiorate rispetto all'aliquota ordinaria) o sulla base imponibile (recupero dell'evasione, elusione o erosione). Il punto è che queste ulteriori informazioni "di dettaglio" o non risultano disponibili oppure, più spesso, non sono utilizzabili per effettuare confronti o stime di impatto sul gettito, a causa della forte eterogeneità delle tipologie di intervento messe in atto dai comuni. Il restante 13% dei comuni ha variato almeno una delle due aliquote considerate. Quelli che hanno deliberato nel 2007 l'incremento di almeno una delle due aliquote sono pari al 7,54% del totale.

La tabella seguente riassume le stime di variazione di gettito (i dati finanziari sono in migliaia di euro).

Tabella 2 (comuni con meno di 5.000 abitanti)

Aliquota ordinaria	Aliquota per abitazione principale		
	aumentata	invariata	diminuita
<b>Aumentata</b>			
<i>n. comuni</i>	63	172	58
<i>var. gettito</i>	2.093	6.034	1.691
			1
			-2
<b>Invariata</b>			
<i>n. comuni</i>	15	3.584	161
<i>var. gettito</i>	191	0	-1.814
<b>Diminuita</b>			
<i>n. comuni</i>	1	22	27
<i>var. gettito</i>	-0,7	-566	-443

Fra i comuni che hanno deliberato un incremento dell'aliquota ordinaria, i 63 che hanno incrementato anche l'aliquota sull'abitazione principale registrano un incremento stimato del gettito ICI pari a 2.093 migliaia di euro. I 172 comuni che non hanno variato l'aliquota per abitazione principale hanno un incremento di gettito stimato pari a 6.034 migliaia di euro. Infine, fra i 59 comuni che hanno ridotto l'aliquota sull'abitazione principale, ve ne sono 58 che registrano comunque un incremento di gettito





(l'aumento dell'aliquota ordinaria più che compensa la riduzione dell'aliquota sull'abitazione principale), stimato in 1.691 migliaia di euro.

Le informazioni contenute nella Tabella 2 sono sintetizzate nella Tabella 3, che raggruppa da un lato i comuni che, per effetto di variazioni di aliquote ICI, registrano un incremento stimato di gettito, e dall'altro quelli che registrano una riduzione di gettito.

Tabella 3 (comuni con meno di 5.000 abitanti)

	n. comuni	Variaz. gettito totale
Incremento di gettito ICI	308	10.009
Diminuzione di gettito ICI	212	-2.825

### **Addizionale comunale all'IRPEF per i Comuni con meno di 5.000 abitanti**

L'analisi è stata eseguita su un campione che comprende la quasi totalità dei Comuni con più di 5.000 abitanti (5.606 su 5.761).

Per stimare le variazioni di gettito 2007 dell'addizionale IRPEF rispetto al 2006, si è proceduto a moltiplicare la base imponibile IRPEF 2004, risultante dal quadro RV, rivalutata per tre anni al tasso dell'1,5%, per la variazione di aliquota 2007 rispetto all'aliquota 2006. Le stime non tengono conto degli incrementi di base imponibile che si avranno nel 2007 per effetto del passaggio dal sistema di deduzioni dall'imponibile (per redditi da lavoro e per carichi di famiglia) in vigore nel 2006 al sistema di detrazioni di imposta in vigore dal 2007.

La tabella 4 riassume (i dati sono in migliaia di euro).

Tabella 4 (comuni con meno di 5.000 abitanti)

	n. comuni	Variaz. gettito
Incremento di aliquota e gettito addizionale	1.352	71.379
Diminuzione di aliquota e gettito addizionale	12	-232
Aliquota invariata	4.242	0
Tutti i comuni	5.606	71.147





I 1.352 comuni che hanno deliberato un incremento dell'aliquota registrano un incremento di gettito pari a 71.379 migliaia di euro.

Per concludere, una stima delle perdite di gettito derivanti dalle soglie di esenzione di reddito per il pagamento dell'addizionale comunale all'IRPEF. I Comuni che hanno deliberato soglie di esenzione sono 257, dalle quali ne trarranno beneficio 39.017 contribuenti (lo 0,8% del totale). La perdita di gettito stimata è pari a 620 migliaia di euro, con un incidenza pari allo 0,86% dell'incremento di gettito derivante dagli incrementi di aliquota (71.379 migliaia di euro).





Finito di stampare nel mese di luglio 2007  
Società tipografica Romana Srl  
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)