



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



FONDAZIONE
CESIFIN
ALBERTO PREDIERI

centro per lo studio delle istituzioni finanziarie
promosso dall'ente cassa di risparmio di firenze

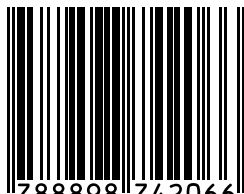
LA TASSAZIONE DELLE CITTÀ

di

Mauro Massaro

Prefazione di

Alessandro Petretto



9 788898 742066

Il rapporto è stato curato dal dott. Mauro Massaro e realizzato con il contributo della Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, con la supervisione del prof. Alessandro Petretto, consigliere di amministrazione della Fondazione CESIFIN Alberto Predieri e della dott.sa Patrizia Lattarulo, dirigente di ricerca dell'IRPET. Si ringrazia Claudia Ferretti dell'IRPET per i preziosi suggerimenti nel corso dell'elaborazione del rapporto.

LA TASSAZIONE DELLE CITTÀ

Indice

PREFAZIONE di Alessandro Petretto	5
1. PROFILI TEORICI DELLA TASSAZIONE LOCALE	9
1.1. Il ruolo ritrovato delle città	9
1.2. Le funzioni economiche del governo locale	11
1.3. Gli strumenti finanziari e fiscali	14
2. IL PANORAMA INTERNAZIONALE	20
2.1. Un quadro variegato	20
2.2. Il caso francese	23
2.3. Le Áreas Metropolitanas spagnole	30
2.4. Il caso inglese	31
2.5. Considerazioni comparative	35
3. IL CASO ITALIANO	41
3.1. Dalla Legge delega 42/2009 alla situazione attuale	42
3.2. Il quadro normativo e gli aggregati delle principali imposte e tasse	44
3.3. I dati finanziari relativi ai Comuni di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Venezia e Reggio Calabria	64
CONCLUSIONI	91
APPENDICE	95
BIBLIOGRAFIA	124

PREFAZIONE

La gran parte dei fattori di sviluppo nei paesi industrializzati è localizzata nei territori urbani. E' qui che si svolgono i processi di innovazione tecnologica con il maggior impatto sul prodotto potenziale. Per cui le città stesse divengono fattori di crescita, soprattutto quando assumono le dimensioni istituzionali in grado di sfruttare le economie di scala e di specializzazione. In altre parole quando, sull'onda dell'evoluzione istituzionale e la modernizzazione amministrativa, divengono "città metropolitane".

Per assecondare questi processi strategici di crescita e di competitività, l'intervento pubblico locale e territoriale diventa cruciale per una serie di motivi, i principali dei quali possono essere così elencati.

Innanzitutto, vi è il ruolo di valorizzazione dei territori dell'investimento pubblico che può assumere svariate forme, dalle grandi opere di viabilità, agli interventi per l'arricchimento del patrimonio artistico e culturale, agli indispensabili interventi per la manutenzione e il riassetto urbano. In secondo luogo, c'è la spesa pubblica volta alla fornitura di servizi alla persona, i così detti "servizi di prossimità", sotto forma di assistenza, contrasto alla povertà e al disagio sociale. In effetti, il *welfare* locale svolge una determinante funzione complementare rispetto agli interventi diretti per il sostegno delle attività delle imprese sul territorio, venendo incontro ad una crescente domanda di servizi destinati ad una popolazione che si allarga progressivamente, innalzando così il livello di partecipazione al lavoro e riducendo il lato sommerso dell'economia. In terzo luogo, c'è tutta una serie di interventi volti allo sviluppo del capitale umano, dall'educazione primaria, all'istruzione, alla formazione professionale e allo start-up delle imprese. In quarto luogo, è di rilievo anche la spesa corrente pubblica locale, destinata agli acquisti di input, beni e servizi intermedi per la fornitura di beni collettivi, che ha una notevole capacità di attivazione dell'economia urbana, a cominciare dalle imprese fornitrici, per lo più localizzate nel territorio metropolitano.

Affinché questi interventi dal lato della spesa abbiano i desiderati effetti macroeconomici di breve periodo, in termini cioè di effetti moltiplicativi del prodotto e dell'occupazione, e i risvolti di lungo periodo, in termini di crescita della produttività totale dei fattori privati, devono essere posti in essere da una efficiente macchina amministrativa, comunale o metropolitana. In altre parole, è necessario un personale comunale adeguato nel numero, nelle competenze e nella predisposizione all'innovazione, da combinare ad uno stock di capitale (attrezzature, tecnologie informatiche ed elettroniche, digitalizzazione ecc.) di elevato profilo. Si richiede anche una struttura di norme e regolamenti comunali funzionale, non pervasiva o frenante l'iniziativa privata e la concorrenza nei mercati locali.

Questa serie articolata di interventi richiede forme di finanziamento altrettanto articolate, consistenti, flessibili e basate su una significativa autonomia locale nelle scelte finanziarie degli enti e sull'assunzione di responsabilità politiche da parte degli amministratori. Emerge quindi la necessità di ripensare gli strumenti fiscali destinati a finanziare il territorio, dedicando particolare attenzione alla diversa natura degli strumenti impositivi, agli effetti potenziali di gettito, distributivi, ambientali, di competizione fiscale e di spiazzamento.

Al riguardo l'analisi della tassazione della città può essere impostata alla luce delle moderne teorie della crescita endogena, secondo le quali la crescita del prodotto pro-capite è spiegata non solo dai fattori demografici di natura esogena, ma anche dal progresso tecnico incorporato nel capitale tanto privato che pubblico. Quindi lo sviluppo delle infrastrutture pubbliche, nella misura in cui accrescono la capacità produttiva, superando i limiti posti dalla legge dei rendimenti marginali decrescenti, innalzano il tasso di crescita di stato stazionario, ovvero del prodotto potenziale. In queste condizioni si instaura una relazione positiva tra tasso di crescita dell'economia e pressione fiscale, in quanto rivolta al finanziamento delle infrastrutture strumentali all'efficiente funzionamento dell'economia locale.

Ma questa relazione non è univoca: oltre un certo livello della pressione fiscale il tasso di crescita si riduce per effetto della contrazione del rendimento netto del capitale privati. Si manifesta dunque una sorta *curva di Laffer*, più credibile e teoricamente fondata di quella originaria, che era basata solo sulla elasticità delle basi imponibili. La dimensione della pressione fiscale "massimale" non dipende solo dal livello di

tassazione che diventa depressivo per l'economia, ma anche dalla tipologia di tassazione. Naturalmente quella che grava sui fattori produttivi, capitale e lavoro, avvicina prima l'inversione della relazione positiva tasso di crescita/pressione fiscale rispetto ad una tassazione che grava sulle rendite.

Tornando alla tassazione della città, tutto ciò significa che, essendo la pressione fiscale locale e metropolitana principalmente volta al finanziamento di attività *growth-oriented*, comprime meno le potenzialità della crescita. Ma questo non esime dalla necessità di ricercare forme di tassazione che abbiano effetti distorsivi sull'economia meno pronunciati, magari sfruttando il doppio dividendo che deriva dalla tassazione correttiva di esternalità il cui gettito possa essere destinato alla riduzione della tassazione sulle imprese e sul lavoro.

La ricerca in oggetto e il relativo Rapporto, curato da Mauro Massaro, muovono da queste premesse e forniscono una dettagliata disamina delle problematiche della tassazione delle città e delle basi imponibili che qui vengono prodotte.

La metodologia è essenzialmente comparatistica. Infatti, dopo un parte dedicata alle principali teorie finanziarie che analizzano le specificità dei presupposti del fisco locale, il Rapporto fornisce un confronto internazionale particolarmente attento ed elaborato, passando in rassegna i casi francese, spagnolo e inglese. Infine, analizza il caso italiano attraverso l'andamento delle entrate principali delle più grandi città italiane, ora divenute anche città metropolitane. Emergono una serie di tendenze generali.

La prima "legge generale" che emerge dall'analisi *cross-section* e nel tempo, nel panorama internazionale e italiano, è che esiste un nesso causale tra evoluzione del fisco locale e caratteristiche economiche del territorio. Città in cui prevalgono attività industriali, agricole, turistiche, artistiche hanno composizioni del sistema tributario congruenti e questo è un carattere strutturale, al di là dell'evoluzione congiunturale dell'economia locale.

Un secondo elemento strutturale che si evidenzia concerne la "ricchezza" di basi imponibili che si manifestano a livello metropolitano. La classica distinzione tra imposte dirette e indirette è travalicata per effetto della importante funzione svolta da tributi specificatamente locali, spesso di natura commutativa, che non possono essere utilizzate dal fisco nazionale. C'è quindi spazio per lo sviluppo di un'imposizione autenticamente propria dei livelli territoriali di governo.

Queste peculiarità non implicano che i sistemi fiscali di un paese distinto per livelli di governo siano del tutto separati e costruiti sulla base di principi distinti, ma che un certo grado di separabilità, autonomia e indipendenza della basi imponibili sia appropriato. D'altra parte, il panorama internazionale delineato nel Rapporto, mostra come in nessuna parte dei paesi considerati, la finanza metropolitana è organizzata esclusivamente con il sistema della compartecipazione al gettito di tributi dell'ente gerarchicamente superiori e con un sistema di trasferimenti. I tributi propri, anche nella veste più blanda delle addizionali, devono prevalere nella finanza locale per una serie di motivi che la teoria fiscale ha elaborato nel corso degli anni e che sono ripercorsi nella prima parte del Rapporto. Il più immediato è quello relativo alla correzione delle esternalità negative, con riferimento al principio di "chi inquina paga", che, solo a livello locale, riesce nel loro duplice intento di limitare i fenomeni e reperire risorse da destinare alla manutenzione delle città e dei territori.

Infine, un'altra tendenza generale che emerge, dai confronti internazionali del Rapporto Massaro, riguarda il legame stretto che la finanza metropolitana ha con il territorio e il legame altrettanto stretto che quest'ultimo ha con gli immobili che vi sono collocati. Gli immobili posti in un territorio comunale sono patrimonio individuale di famiglie e imprese, il cui valore non è indipendente dall'attività svolta dall'ente pubblico, anzi ne è diretta funzione. Per cui è del tutto naturale costruire un sistema tributario territoriale con riferimenti alle basi imponibili che derivano dall'esistenza, il valore, l'impiego e la transazione di questo patrimonio.

Per certi aspetti, il lavoro di Massaro, per quanto esaustivo, può essere considerato un *working progress* perché è in divenire la problematica di fondo per quanto riguarda il nostro paese che si trova in materia di tassazione locale in una fase di “transizione interrotta”. I dati mostrano infatti un evidente rallentamento dell’evoluzione dell’autonomia tributaria degli enti decentrati, concepita con l’applicazione della riforma del Titolo V, e avviata a partire dal 2009. Questo processo involutivo ha diverse cause, la più evidente delle quali è stata imposta dall’incalzare della crisi dei debiti sovrani e i relativi risvolti in Italia. Si è infatti ritenuto in un certo senso incompatibile un pronunciato decentramento finanziario con la necessità di sottoporre a rigidi controlli la finanza dell’intera P.A. per soddisfare i vincoli posti nell’Eurozona.

Tuttavia, il processo di ripensamento sulle sorti del decentramento ha lasciato scoperta tutta la tematica della *optimal local taxation* che dovrà prima o poi essere ripresa, dato che un puro e semplice ritorno alla finanza derivata, cui stiamo assistendo, non può essere considerato un approdo razionale e quindi definitivo per la finanza pubblica del paese. Non sono infatti venute meno le criticità della finanza locale con limitata autonomia tributaria che furono evidenziate all’atto della riforma. Un contributo come quello fornito da questa ricerca potrà essere al momento particolarmente utile.

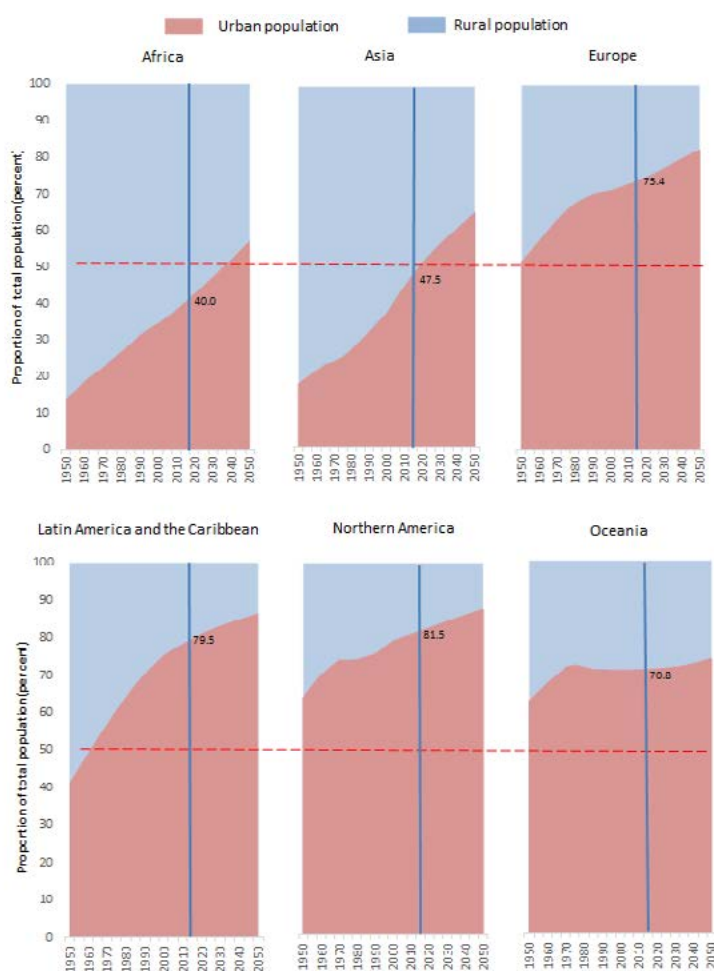
Alessandro Petretto

1. PROFILI TEORICI DELLA TASSAZIONE LOCALE

1.1. Il ruolo ritrovato delle città

Secondo i dati delle Nazioni Unite¹ nel 2007 per la prima volta nella storia il numero degli abitanti nei centri urbani ha superato quello degli abitanti nei centri rurali, attestandosi al 54% della popolazione mondiale. Tale dato deve essere valutato in prospettiva, non solo rispetto al passato, visto che tale percentuale nel 1950 era del 30%, ma anche rispetto alla sua evoluzione futura, visto che le stime per il 2050 prevedono un aumento del numero di abitanti dei centri urbani fino a un livello del 66%: nel giro di un secolo quindi il rapporto si è invertito (quasi) perfettamente. Sebbene il processo non si presenti in ogni Paese con la dinamica e l'intensità appena esposta, si può comunque considerare tale fenomeno abbastanza generalizzato. Infatti se nel 1950 solo il 20% dei Paesi aveva una popolazione urbana superiore al 50% del totale e solo l'8% superiore al 75%, nel 2014 il rapporto è aumentato rispettivamente al 63% e al 33%. Le previsioni per il 2050 fanno registrare un ulteriore aumento, rispettivamente all'80% e attorno al 50%. Considerando l'andamento per aree principali (Illustrazione 1.1) si nota come la crescita del fenomeno interesserà maggiormente le aree emergenti, Asia e Africa in testa, più che quelle a più alto livello di sviluppo, in cui il fenomeno di urbanizzazione è più datato.

Illustrazione 1.1. - *Composizione della popolazione per aree principali (1950-2050)*

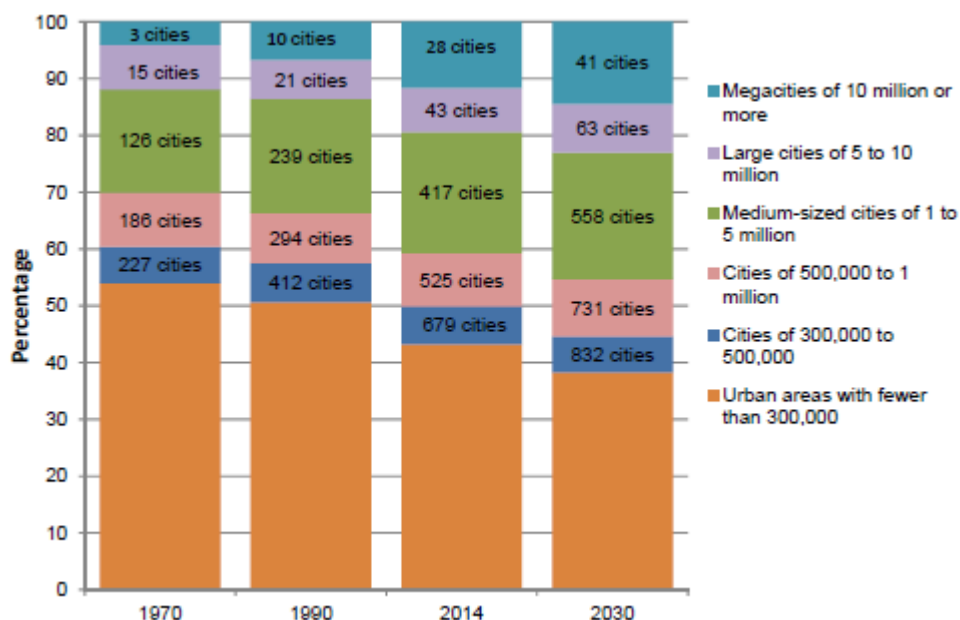


Fonte: UNITED NATIONS (2015), 10

1 UNITED NATIONS (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, 7.

Al processo di urbanizzazione appena esposto si lega quello della dimensione degli agglomerati urbani. L'Illustrazione 1.2 mostra come, in concomitanza con l'aumento complessivo, si sia registrata anche una maggiore concentrazione nelle aree urbane con una popolazione superiore ai 300'000 abitanti (e un aumento del numero di tali agglomerati): nel 2014 tale percentuale si è attestata attorno al 57%. Se si considerano singolarmente le varie categorie superiori a 300'000 abitanti, si nota come, sebbene in tutte le classi il numero aumenti nel corso del tempo, l'andamento della percentuale di popolazione urbana assorbita vari da caso a caso. Se per le categorie più piccole la quota resta pressoché inalterata (rispettivamente 6% e 9%) nelle due classi successive si assiste a un leggero aumento in quelle tra 1 e 5 milioni che passano dal 18% del 1970 al 21% del 2014, e a una sostanziale stabilità in quelle tra 5 e 10 milioni, attestandosi attorno al 7%. Solo nel caso delle *megacities* con 10 milioni o più di abitanti si registra un aumento consistente in termini percentuali, passando dal 4% del 1970 all'11% del 2014. Le proiezioni per il 2030 confermano la tendenza che l'aumento della popolazione urbana tenderà a concentrarsi soprattutto negli agglomerati con 1 milione o più di abitanti e in particolare nelle *megacities*. Le grandi aree metropolitane sembrano quindi il luogo di attrazione naturale della nuova popolazione urbana.

Illustrazione 1.2. - Distribuzione della popolazione urbana mondiale per classe dimensionale dell'agglomerato e numero degli stessi (1970-2030)



Fonte: UNITED NATIONS (2015), 17

Indissolubilmente legata all'aspetto demografico appena esposto, la crescente attenzione delle autorità politiche centrali verso il governo locale delle aree urbane ha una duplice motivazione.

In primo luogo queste rappresentano i motori della crescita economica non solo dei propri territori, ma anche dei rispettivi Paesi. Favorite da molteplici fattori², tra i quali le economie di agglomerazione, una più ampia dotazione di capitale fisico e umano, una maggiore capacità innovativa e un particolare mix produttivo, per cui sono maggiormente presenti settori ad alto valore aggiunto, le aree urbane presentano valori di produttività e di reddito pro-capite superiori alla media dei rispettivi Paesi. Solo per citare alcuni casi relativi al 2012³, l'area urbana di Parigi contribuisce al PIL della Francia per una quota vicina 31%, pur assorbendo solo attorno al 19% della popolazione francese; Madrid contribuisce per una quota attorno al

² OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, 56.

³ Fonte: OECD Dataset Metropolitan Areas.

20%, contando il 15% della popolazione; Londra per il 29% con una quota di popolazione del 19%; Milano per il 12% con una quota del 7%.

D'altro canto l'alta concentrazione di residenti e di attività produttive in spazi concentrati pone seri problemi riguardo al livello della qualità di vita. La congestione degli spazi e l'inquinamento ambientale, caratteristiche dei grandi agglomerati urbani, hanno risvolti negativi sullo sviluppo degli stessi soprattutto nell'era della globalizzazione, dove le città competono tra loro a livello internazionale per attrarre investimenti e capitale umano.

La necessità di conciliare il ruolo di catalizzatrici della crescita limitando le esternalità negative pone al centro del dibattito la questione delle risorse. Gli strumenti finanziari e fiscali necessari a garantirle non può però prescindere dal tipo di funzione economica che svolge la spesa pubblica delle città.

1.2. Le funzioni economiche del governo locale

La teoria del federalismo fiscale costituisce il filone di ricerca della scienza economica che studia la corretta ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di governo, centrale e locale, e di conseguenza gli strumenti più opportuni a garantire le risorse necessarie. Secondo una tradizione inaugurata da Musgrave⁴, si è soliti distinguere tre tipi di funzioni economiche del governo, da intendersi come gli obiettivi economici che il potere pubblico persegue attraverso la sua azione, che si traduce nelle politiche fiscali. In dettaglio:

- la funzione stabilizzatrice, che si pone l'obiettivo di incidere sul quadro macroeconomico, come ad esempio l'attuazione di politiche fiscali o monetarie messa in campo per fronteggiare fasi recessive dell'economia, o per contenere l'inflazione o per aumentare il livello di occupazione;
- la funzione redistributiva, che invece attraverso la politica fiscale si pone l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze di reddito tra i cittadini, secondo principi di equità verticale (persone con situazioni reddituali differenti, più ricche/meno ricche, devono contribuire in maniera differente, di più/di meno) e orizzontale (persone nella stessa situazione devono contribuire in egual misura), sotto il vincolo di non invertire l'ordine iniziale della scala distributiva; nella pratica oltre alla situazione reddituale vengono generalmente considerati altri aspetti, come le caratteristiche personali e familiari;
- la funzione allocativa, dove invece l'obiettivo dell'azione di governo è la fornitura di beni e servizi.

La classificazione appena esposta è solamente indicativa dal momento che, com'è immaginabile, l'obiettivo che ci si pone con una politica fiscale è più spesso una combinazione delle tre. Quale sia il livello di governo che debba prioritariamente farsi carico di queste funzioni dipende dal principio chiave dell'*equivalenza*, ovvero dalla corrispondenza tra i confini amministrativi della giurisdizione e i confini entro i quali si dispiega l'effetto delle politiche fiscali messe in atto dalla giurisdizione stessa. A sua volta tale principio di equivalenza dipende strettamente dal grado di apertura al commercio esterno alla giurisdizione e dalla mobilità dei fattori produttivi (capitale e lavoro) tra le giurisdizioni. A riguardo si può ipotizzare che in entrambe i casi l'intensità dei fenomeni sia maggiore nel caso di giurisdizioni più piccole che in quello di giurisdizioni più ampie. Applicando tale ragionamento allo schema governo centrale/governo locale, si trova dunque che i due fenomeni siano più accentuati nel caso locale: la mobilità dei lavoratori e dei capitali è più alta tra due comuni limitrofi che tra due nazioni confinanti, così come gli scambi commerciali. Ciò comporta una tendenziale inadeguatezza del governo locale a svolgere le prime due funzioni.

1.2.1. La funzione stabilizzatrice

Riguardo alla prima funzione, quella di stabilizzazione, l'azione del governo locale verrebbe resa inefficace dal suo alto grado di apertura all'esterno: infatti se ad esempio per contrastare una fase recessiva un comune (o una regione) attuasse una politica fiscale espansiva, è lecito pensare che una parte dell'eventuale domanda aggiuntiva si dirigerebbe verso beni e servizi provenienti da altre giurisdizioni (es. comuni confinanti). Questo potrebbe condurre ad un risultato estremo, per cui lo stimolo alla propria

4 R.A. MUSGRAVE (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1979,

produzione sarebbe inferiore a quello dato all'economia dei vicini. La possibile presenza di esternalità⁵, tanto positive (come nell'esempio) quanto negative, suggerisce che questo tipo di politiche siano effettuate ad un livello territoriale più alto, come del resto si nota nell'esperienza concreta.

1.2.2. La funzione redistributiva

Riguardo alla seconda funzione, quella redistributiva, l'inadeguatezza del livello locale ad assolvere la funzione redistributiva viene portata avanti secondo motivazioni tanto di carattere più generale quanto di carattere più spiccatamente economico. Infatti le politiche redistributive sono modellate sulla base della funzione del benessere sociale di una collettività, che viene (seppur implicitamente) sancita a livello politico nelle carte costituzionali, i cui principi da quel momento devono valere su tutto il territorio, indipendentemente dalle varie giurisdizioni. L'idea di fondo su cui si basa tale approccio è che in questa operazione di formulazione della funzione di benessere sociale, il governo centrale goda di una specie di esclusività nel percepire correttamente i giudizi di valore dell'intera collettività e dunque formalizzare la funzione del benessere sociale in maniera più appropriata. D'altronde un'applicazione a livello locale potrebbe condurre a politiche redistributive eccessivamente differenziate, basata sulle diverse percezioni dei giudizi di valore generando conflitti tra centro e periferia e tra le stesse periferie. L'assegnazione a livello centrale risolve tali potenziali conflitti alla radice.

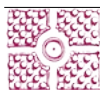
Contributi successivi alla teoria hanno smorzato la posizione di netta contrarietà, criticando l'idea che il governo centrale riesca a percepire correttamente (e meglio dei governi locali) i giudizi di valore. Accettare quest'idea significa ammettere che il governo centrale goda di una serie di informazioni sulle preferenze dei cittadini superiore a quella dei governi locali. Se così fosse, allora il governo centrale potrebbe senza alcun problema svolgere tutte le funzioni, anche quella allocativa, che generalmente e in maniera maggiormente condivisa dalla teoria viene considerata la funzione principale dei governi locali (vedi paragrafo successivo). L'unico modo per risolvere questo problema, ovvero quello di preservare un'autonomia decisionale locale sulla funzione allocativa, comporta l'ammissione che anche il livello locale abbia informazioni sulle preferenze individuali e dunque possa formulare una propria funzione del benessere che ammetta obiettivi redistributivi "locali".

Sotto il profilo più squisitamente economico, l'azione del governo locale verrebbe resa tanto più inefficace quanto maggiore è la mobilità dei residenti. Infatti se un comune decidesse di intraprendere un programma di redistribuzione del reddito finanziato dai contribuenti più abbienti a beneficio di quelli meno abbienti, potrebbe andare incontro a fenomeni di selezione avversa⁶. Ciò significa che i cittadini che dovrebbero finanziare lo schema di redistribuzione (i più ricchi) troverebbero vantaggioso cambiare giurisdizione, mentre al contrario si assisterebbe ad un afflusso di cittadini meno abbienti dalle giurisdizioni confinanti, attratti dalla possibilità di poter beneficiare della politica più generosa. Va da sé che una dinamica di questo tipo minerebbe alla base il tentativo del comune di procedere ad una redistribuzione dei redditi.

Inoltre tale difficoltà di intraprendere politiche distributive a livello locale potrebbe essere acuito da fenomeni di cosiddetta competizione fiscale, legati al comportamento strategico delle giurisdizioni confinanti, nel tentativo di attrarre base imponibile. Infatti se anche si considerasse una situazione iniziale in cui in tutte le giurisdizioni siano presenti dei programmi redistributivi, nel caso in cui una decidesse di diminuire le aliquote per i più ricchi, si assisterebbe ad un afflusso di cittadini abbienti dalle altre giurisdizioni verso quella che ha effettuato la manovra. A loro volta le altre giurisdizioni, per scongiurare il deflusso dei propri cittadini che finanziano il programma, troverebbero necessario imitare il taglio delle aliquote. Il risultato finale sarebbe un programma redistributivo meno generoso in tutte le giurisdizioni. Se si reiterasse il ragionamento, è facile immaginare come il risultato finale di questo continuo abbassamento delle aliquote (definito in gergo *race to the bottom*) sarebbe un annullamento del gettito fiscale generalizzato e dunque l'eliminazione di qualsivoglia programma di redistribuzione.

5 Si definisce esternalità, l'insieme degli effetti (positivi o negativi) che l'azione di un operatore provoca ad altri agenti economici.

6 Con questo termine ci si riferisce in generale alla situazione in cui una variazione nelle condizioni di un contratto, induce una selezione dei contraenti che è sfavorevole per la parte che lo aveva modificato a proprio vantaggio.



Anche riguardo a tale argomentazione la teoria ha successivamente ammorbidito il risultato prospettato. Infatti tali risultati si basano su modelli le cui ipotesi sono spesso molto restrittive (come ad esempio le differenze nel grado di mobilità tra cittadini più e meno abbienti) per cui allentando alcuni di questi vincoli, il giudizio finale è meno netto. Tali vincoli possono riguardare ad esempio il numero e la dimensione delle giurisdizioni per cui in un contesto istituzionale polverizzato in un numero molto alto di governi locali è più facile che il risultato finale sia in linea con la *race to the bottom*, mentre al contrario se le giurisdizioni sono poche ed abbastanza ampie l'esito estremo può non avverarsi. A conclusioni simili si perviene nel momento in cui si consideri che i processi decisionali per la fissazione delle aliquote distributive seguano criteri alternativi alla massimizzazione della funzione di benessere sociale (come ad esempio il voto a maggioranza nelle democrazie) o l'integrazione relativa tra i diversi fattori produttivi.

Un'altra critica avanzata⁷ alla riserva statale di questa funzione si basa sul considerare la redistribuzione come un *bene pubblico*⁸ *locale*. Se infatti i cittadini ricchi di un comune traggono una soddisfazione dal benessere dei poveri a loro più vicini (ovvero quelli che vivono nella propria giurisdizione) maggiore di quella che traggono dal benessere di quelli più lontani, allora il bene pubblico "redistribuzione" può qualificarsi come locale e di conseguenza non solo non vi è motivo di impedire una redistribuzione locale, ma tale possibilità provoca un'allocatione più efficiente dei beni. La ragione dipende dalle caratteristiche della terza funzione.

In generale, sebbene non capovolgano lo schema di attribuzione, le critiche mettono in evidenza come sia comunque possibile riservare ai governi locali la facoltà di attuare politiche redistributive all'interno di una cornice centrale.

1.2.3. La funzione allocativa

Come anticipato poc'anzi esiste un consenso diffuso nel considerare la terza funzione, ovvero quella allocativa, come l'ambito principe dell'azione del governo locale. Quest'ultimo infatti possiede una capacità maggiore rispetto ai livelli superiori nel riuscire a fornire efficientemente alla propria collettività di riferimento, la quantità di alcuni tipi di beni e servizi da offrire.

Tale caratteristica vale certamente per quei beni e servizi pur etichettabili come pubblici, i cui effetti però sono dispiegati interamente entro i propri confini, ovvero non implicano esternalità rispetto alle altre giurisdizioni. Esempi immediati di questi beni e servizi pubblici locali sono i parchi pubblici, così come l'illuminazione pubblica o la regolamentazione sulle emissioni sonore. Ma vale allo stesso modo per quei beni e servizi che pur non essendo definibili come pubblici, presentano almeno una delle due caratteristiche di non rivalità e non esclusività. Tali beni vengono chiamati convenzionalmente beni comuni (sono rivali, ma non escludibili) e beni tariffabili (non sono rivali, ma sono escludibili). Un classico esempio dei primi sono ad esempio le strade comunali, che in quanto rivali nel consumo possono condurre a situazioni di congestionamento; un esempio del secondo potrebbero essere i servizi a rete, come il servizio idrico, dove è possibile escludere i soggetti dall'utilizzo. Infine lo stesso discorso vale per una serie di beni e servizi, che pur non presentando nessuna delle due caratteristiche ed essendo quindi assimilabili a beni privati, vengono incentivati in quanto considerati meritori. Esempi di questo tipo sono gli incentivi alle attività culturali, e la motivazione per cui vengono forniti è l'esternalità positiva che queste possono creare sullo sviluppo della comunità locale.

In presenza di situazioni in cui gli effetti si esplicano a livello locale (di giurisdizione) la teoria si esprime tendenzialmente per l'attribuzione delle relative politiche a livello locale. Infatti le preferenze individuali sulle quantità da offrire potrebbero essere differenti sul territorio nazionale, per cui demandarne la definizione a livello locale potrebbe condurre a un'allocatione efficiente in quanto permetterebbe di differenziare tra le giurisdizioni le quantità offerte. Tale esito è tanto più probabile quanto più gli individui

7 M.V. PAULY (1973), *Income Redistribution as a Local Public Good*, *Journal of Public Economics*, Febbraio 1973, Vol.2, 35-58.

8 Le caratteristiche per cui un bene viene definito pubblico è la sua non rivalità nel consumo (il fatto che un individuo ne usufruisca non ne impedisce l'utilizzo da parte di altri individui) e la sua non escludibilità dal godimento (una volta che il bene sia stato fornito, impedire a qualcuno di usufruirne è tecnicamente impossibile o estremamente costoso).

all'interno delle giurisdizioni presentano preferenze simili⁹. In caso contrario il risultato non è determinabile a priori. Ma riguardo a quest'ultimo caso, se le preferenze degli individui all'interno della stessa giurisdizione fossero estremamente eterogenee un risultato più efficiente sarebbe comunque raggiungibile, se si ipotizzasse la mobilità degli individui. Infatti la mobilità tra le giurisdizioni potrebbe condurre ad una riallocazione degli individui, sulla base delle proprie preferenze: è quello che in gergo viene definito "votare con i piedi"¹⁰. Gli individui tenderebbero a spostarsi verso quelle giurisdizioni che forniscono una combinazione "imposte/beni e servizi" più in linea con le proprie preferenze. Anche tale modello in realtà è stato rivisto in quanto basato su ipotesi alquanto restrittive, le quali, una volta modificate per essere più aderenti alla realtà, condurrebbero a risultati diversi e meno efficienti rispetto a quelli prospettati.

Comunque sebbene vi siano delle critiche mosse alle argomentazioni teoriche riguardo all'ottimalità del risultato delle politiche decentrate, rimane comunque una tendenza favorevole all'attribuzione ai governi locali della funzione allocativa. Inoltre a supportare tale visione vi è anche una ragione di ordine politico e organizzativo. Infatti trattandosi di situazioni in cui gli effetti si esplicano all'interno della giurisdizione, esiste una corrispondenza tra benefici ricevuti e confini politici e il rispetto del principio di equivalenza garantisce anche un alto grado di *accountability* politica.

1.3. Gli strumenti finanziari e fiscali

Una volta determinate le funzioni che è preferibile affidare al governo locale, bisogna individuare quali siano gli strumenti più adatti al loro finanziamento, tenendo presente il rapporto che lega le prime ai secondi. Innanzitutto però è opportuno distinguere tra le risorse proprie di un ente, ovvero provenienti da imposte, tasse e tariffe, e quelle che al contrario vengono trasferite da altri enti territoriali, sia superiori che dello stesso livello.

1.3.1. Le tariffe e le tasse

Riguardo alla prima categoria di entrate si può effettuare un'ulteriore classificazione, ovvero quella tra tasse e tariffe da un lato e imposte dall'altro. Le tariffe, sono dei pagamenti di natura volontaria, corrisposti dai cittadini a fronte di un acquisto di beni e servizi forniti dall'amministrazione locale. A seconda del livello del pagamento si distingue tra prezzi quasi privati e prezzi pubblici. Nel primo caso, la determinazione del contributo richiesto all'utente segue dinamiche e i criteri simili a quelli impiegati nei normali scambi di mercato, per cui il livello è tale da coprire i costi di produzione del servizio. Un esempio classico sono le tariffe dell'acqua. Nel secondo caso, invece, la determinazione del prezzo segue delle logiche differenti che tendono ad incorporare ulteriori elementi non catturabili attraverso i normali meccanismi di mercato. Nel caso ad esempio di forti esternalità (positive o negative) il livello del contributo richiesto viene parzialmente slegato dalla copertura del costo di produzione, e dunque essere più basso (nel caso delle esternalità positive) o più alto (nel caso di quelle negative). In questi casi quindi la tariffa ha anche un contenuto di sussidio o di imposta a seconda dei casi. Un classico esempio di prezzo pubblico che incorpora un sussidio sono le tariffe per il trasporto pubblico locale, in cui il contributo richiesto è inferiore a quello che sarebbe il suo costo di produzione in quanto si punta ad incentivarne l'utilizzo a fronte delle sue esternalità positive in termini di inquinamento e congestione. Dalle tariffe si distinguono le tasse che, sebbene anch'esse corrisposte in cambio di un bene o di un servizio reso, sono al contrario dei pagamenti obbligatori e non volontari per finanziare il relativo costo di produzione.

La caratteristica economica che accomuna tariffe e tasse è quella di essere basate su un principio di controprestazione, in cui cioè il legame tra pagamento e servizio è più chiaro e diretto. Questo motivo rende tali strumenti molto adatti ad essere impiegati dai governi locali per il finanziamento di tutti quei servizi divisibili, in cui il destinatario del servizio può essere facilmente identificato.

9 W.E. OATES (1972), *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

10 C.M. TIEBOUT (1957), *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

1.3.2. Le imposte

La soluzione del problema è meno immediata nel momento in cui si prende in esame il finanziamento di servizi indivisibili. In questo caso infatti, essendo il legame tra pagamento e prestazione più blando, è più facile che gli incentivi individuali possano condurre a comportamenti di *free-riding*. Con questo termine ci si riferisce alla possibilità che un individuo “menta”¹¹ sulla sua reale disponibilità a pagare per un servizio con l'obiettivo di poterne comunque usufruire (in quanto indivisibile), facendo ricadere l'onere del finanziamento sugli altri. Il risultato sarà la fornitura di una quantità insufficiente di quel bene o servizio e in caso estremo l'impossibilità di fornirlo. In questi casi è opportuno ricorrere ad un altro tipo di strumento, ovvero le imposte, che si configurano come pagamenti obbligatori, come le tasse, ma il cui presupposto, al contrario di queste, non è la fornitura di un bene o di un servizio.

Per analizzare quali siano le imposte più adatte per un governo locale è necessario per prima cosa chiarire due concetti fondamentali. Infatti in quanto pagamenti obbligatori, ma non legati ad una controprestazione, si pone il problema di come ripartire il carico tributario tra gli individui della collettività. A riguardo esistono appunto due principi a cui si fa riferimento, ovvero il principio della capacità contributiva e quello del beneficio.

Secondo il primo principio il carico tributario dovrebbe essere distribuito tra gli individui in base a presupposti completamente slegati dall'utilità che traggono dai servizi forniti dall'amministrazione pubblica e legati invece ad una situazione di benessere economico, i cui indicatori possono essere di volta in volta il consumo, il patrimonio o (più frequentemente) il loro reddito. Individuato l'indicatore, il modo in cui tale principio viene applicato in concreto può assumere diverse forme¹², ma tutte si basano sulla perdita di utilità che l'imposta provoca all'individuo, ovvero la rinuncia a parte del suo reddito. I criteri che le varie modalità di applicazione devono soddisfare sono quelli dell'equità, verticale e orizzontale, e di non alterazione dell'ordine iniziale della scala distributiva. Quest'ultimo aspetto testimonia un legame forte tra l'applicazione del principio di capacità contributiva con la funzione redistributiva, che come detto in precedenza è una funzione che è preferibile allocare in prima battuta al governo centrale e solo in via residuale, in maniera limitata a quello locale, per evitare che la mobilità degli individui tra le giurisdizioni possa innescare fenomeni di competizione fiscale. Per tale motivo per finanziare i servizi indivisibili è preferibile l'applicazione del secondo principio, ovvero quello del beneficio.

Per il principio del beneficio, la ripartizione del carico dell'imposta tra i cittadini dovrebbe essere legato al beneficio che questi ricevono dai beni e servizi di cui usufruiscono. In apparenza sembrerebbe che il problema sia tornato al punto di partenza. Come visto infatti la possibilità di comportamenti di *free-riding* esclude la possibilità di utilizzare un principio di controprestazione per il finanziamento di beni e servizi indivisibili. Una soluzione è quella di individuare delle basi imponibili che approssimino il beneficio individuale ricevuto. L'esempio classico in questo caso è fornito dalle imposte immobiliari, in cui il valore immobiliare, considerato come base imponibile dipende anche dalle infrastrutture e dai servizi pubblici dai quali è servito.

1.3.3. Le caratteristiche delle imposte locali

Considerando tutte le riflessioni esposte in precedenza è possibile individuare alcune delle caratteristiche che un'imposta deve rispettare per una sua efficiente applicazione a livello locale. In dettaglio:

- per prima cosa deve ispirarsi in via preferenziale al principio del beneficio, in modo da non essere soggetta a comportamenti di *free-riding*; quando anche si ispiri alla capacità contributiva, sarebbe opportuno non eccedere in forme articolate di progressività;

- 11 Infatti, indipendentemente dal servizio in questione, la sua curva di domanda, che indica la sua utilità marginale e dunque la sua disponibilità a pagare, è per definizione nascosta. Tale situazione però nel caso di servizi divisibili (come d'altronde avviene nelle situazioni di mercato) deve essere manifestata per poterne usufruire, ovvero acquistando il bene o il servizio. Nel caso invece dei servizi indivisibili, è proprio la caratteristica della indivisibilità a fornire un incentivo a non rivelare la propria preferenza, dal momento che non è possibile per la collettività escludere alcun individuo dal godimento di quel bene o servizio.
- 12 Si distingue infatti il principio del *sacrificio assoluto uguale*, quello del *sacrificio proporzionale uguale* e quello del *sacrificio marginale uguale*.

- per evitare di innescare fenomeni di competizione fiscale tra le giurisdizioni, la base imponibile deve essere poco mobile; in questa maniera la sua reattività ai cambiamenti di aliquota sarà minore e dunque sarà maggiore lo spazio di manovra per i governi locali, nel determinare e finanziare le quantità di beni e servizi da offrire;
- inoltre in ossequio tanto ad un principio di efficienza allocativa, quanto ad un principio di *accountability* politica, l'imposta non dovrebbe essere esportabile, ovvero ricadere in misura significativa sui non residenti. Infatti la possibilità che i servizi vengano finanziati da non residenti che non ne usufruiscono, conduce da un lato ad una fornitura eccessiva, che si spinge ad un livello in cui il beneficio marginale per la comunità è inferiore al costo marginale per fornirla; dall'altro, venendo meno la corrispondenza tra beneficiari e contribuenti, diventerebbe più blando il controllo degli elettori e specularmente la responsabilità politica degli eletti. Ciò non toglie che in alcuni casi sia non solo lecito, ma anche auspicabile un'imposizione sui non residenti, nel momento in cui questi provocano dei costi di congestione e ambientali ai residenti;
- inoltre nell'ottica di permettere che un livello minimo di servizi sia offerto da tutte le giurisdizioni locali, la base imponibile dell'imposta dovrebbe essere distribuita in modo uniforme su tutto il territorio e dovrebbe fornire un gettito regolare e prevedibile nel corso del tempo; un tipo di imposta troppo legata al ciclo economico, potrebbe costituire un problema, considerando che un livello minimo di spese locali sono costanti nel tempo e indipendenti dal ciclo;
- infine è preferibile un tipo di imposta semplice da gestire da parte dell'amministrazione locale.

Prima di applicare tali criteri per l'individuazione delle imposte più adatte, è utile illustrare le forme che le imposte locali possono assumere. Si parlerà di *tributi propri*, propriamente detti, quando, seppur all'interno di una cornice legislativa nazionale, il governo locale ha la facoltà di determinare aliquote e in una certa misura anche la base imponibile. Nel caso delle *addizionali* invece il governo locale sulla base imponibile di un'imposta di livello centrale, ha la possibilità di introdurre un'aliquota aggiuntiva a quella fissata centralmente. Al contrario si parlerà di *sovraimposta*, quando l'aliquota deliberata localmente si applichi al gettito (e non alla base imponibile) riscossa localmente dall'imposta centrale. Infine le *compartecipazioni* sono quote di gettito, di un'imposta amministrata centralmente, che vengono destinate al finanziamento del governo locale sulla base di criteri che tengano conto degli aspetti "locali" dell'imposta centrale, come ad esempio il gettito riscosso nelle singole giurisdizioni o la distribuzione locale della base imponibile. Da quanto detto risultano una serie di implicazioni sul tipo di imposte amministrabili a livello locale.

Le *imposte sul patrimonio immobiliare* (suolo e terreni) sembrano essere quelle che meglio rispettano i criteri esposti in precedenza come suggerito dal fatto che nella realtà sono le imposte locali maggiormente utilizzate. Infatti il loro valore può essere considerata un'approssimazione del vantaggio arrecato dalla spesa pubblica locale, ispirandosi così al criterio del beneficio. Gravano inoltre su una base imponibile che non può essere spostata facilmente altrove, e questo soprattutto nel caso residenziale rispetto a quello delle attività produttive. Sebbene possa colpire fabbricati e terreni di proprietà di non residenti, si può considerare tra quei casi in cui l'esportazione fiscale è giustificata, dal momento che anche se in maniera indiretta, questi beneficiano della spesa della giurisdizione, incorporata nel valore patrimoniale del bene di loro proprietà. E' un'imposta relativamente semplice da amministrare e garantisce un gettito distribuito in maniera abbastanza uniforme sul territorio ed è costante e prevedibile nel tempo. Per queste ragioni assume generalmente la forma di imposta propria.

Al contrario *imposte sul reddito personale* e quelle *sui redditi societari* non rispettano il criterio del beneficio, dal momento che come detto sono legati in maniera inequivocabile al principio della capacità contributiva. Inoltre la sua base imponibile è estremamente mobile, soprattutto nel caso dei redditi societari, il che le rende oggetto di competizione fiscale da parte dei governi locali. Inoltre potrebbe essere permeabile a fenomeni di esportazione fiscale, sia nel caso delle imposte personali, che in quelle societarie. Inoltre la sua distribuzione è più sperequata sul territorio nazionale e il suo gettito è meno prevedibile, dal momento che si applica ad una base imponibile che è per definizione legata al ciclo economico. L'incapacità di rispettare i criteri di un'imposta locale è testimoniata dal fatto che nei casi concreti, laddove utilizzata, prenda la forma di un'addizionale, in modo da ridurre gli effetti negativi visti in precedenza.

Anche per le *imposte sul consumo* valgono molti dei limiti espressi anche per le imposte sui redditi. In particolare, pur non essendo mobile come il reddito, potrebbe dare comunque luogo a fenomeni di

competizione fiscale, soprattutto in prossimità dei confini delle giurisdizioni. Anche in questo caso è ravvisabile un pericolo di esportazione fiscale. Infatti, sebbene si possa avanzare l'ipotesi che i consumatori non residenti usufruiscano della spesa pubblica locale, il legame tra il beneficio ricevuto e l'entità degli acquisti appare molto blando. La base imponibile poi non è distribuita uniformemente sul territorio ed è legata anch'essa al ciclo economico. Inoltre considerazioni relative alla difficoltà di applicazione (si pensi alle problematiche sollevate dagli acquisti telematici, già rilevanti a livello nazionale) ne suggeriscono un utilizzo limitato alle aree molto estese, come testimoniato dal fatto che spesso costituisce nell'applicazione reale costituisce la fonte di finanziamento di enti territoriali più vasti e anche qui in forma di addizionale.

Sebbene come visto le imposte sui redditi societari non sono consigliabili a livello locale, altri tipi di *imposte sulle attività produttive* possono essere opportune. Queste possono assumere diverse forme, come quelle sul valore aggiunto, o sul numero di dipendenti. Tali imposte possono essere giustificate come una sorta di *generalized benefit tax*¹³: laddove non sia fattibile l'applicazione di specifiche tariffe per beni e servizi pubblici locali indivisibili, che pure concorrono alla creazione di ricchezza da parte dell'azienda, allora una forma di tassazione più generalizzata può costituire una valida alternativa. D'altro canto però la forma assunta dall'imposta potrebbe non essere neutrale per le aziende incidendo sulla scelta dei fattori di produzione, generando delle inefficienze. Da questo punto di vista un'imposta che gravi su una base molto ampia (ad esempio il valore aggiunto netto) implica una maggiore neutralità. Come tutte le imposte sulle attività produttive, è permeabile a fenomeni di competizione fiscale, e per questo è spesso attribuita a livelli di governo locale di dimensione più ampia di quello municipale (ad esempio regioni o enti di governo metropolitano). Anche in questo caso si può argomentare, come fatto nel caso delle imposte immobiliari, che la possibilità di fenomeni di esportazione fiscale sia smorzata dal fatto che si applichi secondo una versione modificata del principio del beneficio. Il fatto che la base imponibile non sia distribuita uniformemente, fornisce ulteriore forza alla tesi per cui la giurisdizione del governo locale a cui viene attribuita debba essere più ampia. Sono in generale delle imposte legate al ciclo economico.

Oltre alle tipologie appena elencate, destinate principalmente alla spesa corrente, possono essere individuate anche una serie di imposte, vincolate al contrario alla spesa in conto capitale, particolarmente adatte al finanziamento delle infrastrutture di livello locale, ovvero i cosiddetti *oneri di urbanizzazione* e le *imposte di scopo*. Entrambe si legano alla tassazione di livello immobiliare e di conseguenza possono considerarsi valide tutte le argomentazioni espresse in precedenza riguardo all'opportunità di un loro impiego a livello locale. Nel primo caso si tratta di contributi obbligatori pagati dai costruttori all'atto del rilascio dei permessi di costruire, legati al finanziamento delle opere di urbanizzazione primaria (ad esempio strade, impianti fognari, illuminazione) e secondaria (ad esempio scuole materne, verde pubblico, impianti sportivi) che servono le nuove costruzioni. Il secondo caso rappresenta invece un tipo di imposta caratterizzata dalla straordinarietà (ha una durata limitata nel tempo), che si applica a costruzioni già presenti sul territorio ed è destinata al finanziamento di specifiche opere pubbliche di nuova costruzione. La motivazione dell'introduzione di un'imposta di questo tipo, che spesso si applica alla base imponibile delle imposte immobiliari è quella di riuscire ad intercettare una parte dell'incremento di valore che la nuova opera apporterà agli edifici esistenti. Infatti in alcuni casi l'imposta può essere applicata anche solo in alcuni settori del territorio comunale, ovvero quelli maggiormente investiti dalla nuova opera pubblica. Un'imposta di questo tipo è spesso giustificata in contesti in cui la base imponibile delle imposte immobiliari non vengono aggiornate con frequenza. Infatti, come detto in precedenza, le imposte immobiliari si applicano su una base imponibile, il valore dell'immobile, che già approssima il beneficio ottenuto dalla spesa pubblica locale. Se però la base non viene aggiornata con frequenza, il beneficio aggiuntivo non viene incorporato nel valore dell'immobile. In caso contrario un'imposta di questo tipo sarebbe ridondante.

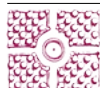
Accanto a questi strumenti, che si applicano secondo criteri del beneficio, ne esistono degli altri, la cui finalità è maggiormente orientata al contenimento di esternalità negative, soprattutto di carattere ambientale. Questa duplice funzione di produrre gettito e regolare le esternalità negative, valgono a definirle talvolta come *smart taxes*¹⁴. Molte di queste sono legate alle esternalità ambientali, come ad esempio le addizionali ai carburanti o all'utilizzo di energia, con l'obiettivo di incidere sulle emissioni inquinanti. Altre volte possono

13 E. SLACK (2011), *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 3/2011, 11.

14 OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, 223.

assumere forme diverse, come le imposte sugli autoveicoli, soprattutto se nell'applicazione concreta tengano conto delle esternalità ambientali più che del valore patrimoniale del veicolo. A questo tipo di imposte possono essere ricondotte anche quelle relative alle emissioni sonore degli aeromobili, per contrastare l'inquinamento acustico o alcuni tipi di imposte legate allo smaltimento dei rifiuti. Oltre alle esternalità legate alle emissioni inquinanti, il governo locale ha anche la necessità di contenere quelle legate ad un altro bene estremamente prezioso, ovvero il suolo. E' anche in quest'ottica di un uso razionale di una risorsa scarsa che si rintraccia l'utilizzo di strumenti sia tributari che extratributari che gravano sull'occupazione di suolo pubblico, modulate per estensione della superficie e tipologia di attività condotta. Inoltre con finalità non solo ambientali, ma anche di decongestione degli spazi, sono spesso applicati a livello locale una serie di strumenti come le *congestion charges* e quelli di *road pricing* in senso più lato (incluse le tariffe della sosta), per limitare l'accesso ai veicoli ad alcune zone centrali delle città.

Esiste infine una serie di tributi, i quali, seppur simili ai precedenti, si basano su motivazioni più tradizionali: è questo il caso delle varie imposte di soggiorno o di quelle sugli imbarchi/sbarchi (aeroportuali o portuali). In questi casi infatti, sebbene possano rintracciarsi delle motivazioni di carattere ambientale e di decongestione, la giustificazione è maggiormente aderente al classico principio del beneficio. Con queste imposte infatti si intende far contribuire in maniera diretta i non residenti al finanziamento della spesa pubblica locale di cui beneficiano (e della quale spesso ne incrementano sensibilmente le necessità).



2. IL PANORAMA INTERNAZIONALE

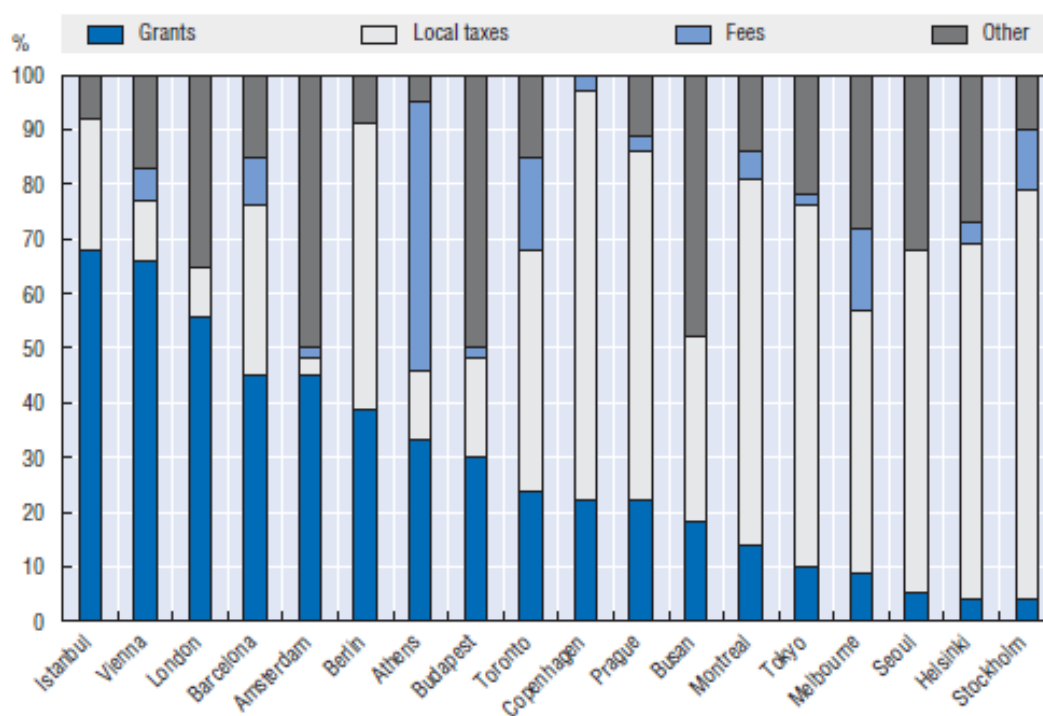
2.1. Un quadro variegato

La comparazione internazionale di uno stesso livello di governo, nel nostro caso i comuni, pone una serie di problematiche. Esistono infatti molte differenze tra i vari ordinamenti in merito alle funzioni svolte, agli strumenti di finanziamento, in particolare fiscali, attribuiti a tali enti, e all'assetto di *governance* scelto.

Infatti riguardo alle funzioni possiamo individuare casi¹⁵ in cui le municipalità svolgono soltanto un insieme minimo di funzioni, legate soprattutto ai servizi pubblici locali classici (TPL, rifiuti), in linea con quanto detto nella parte teorica (*Capitolo 1*). In aggiunta a queste, il ventaglio delle competenze comunali si può allargare fino a ricomprendere il campo del *welfare*, dell'istruzione e delle cure sanitarie.

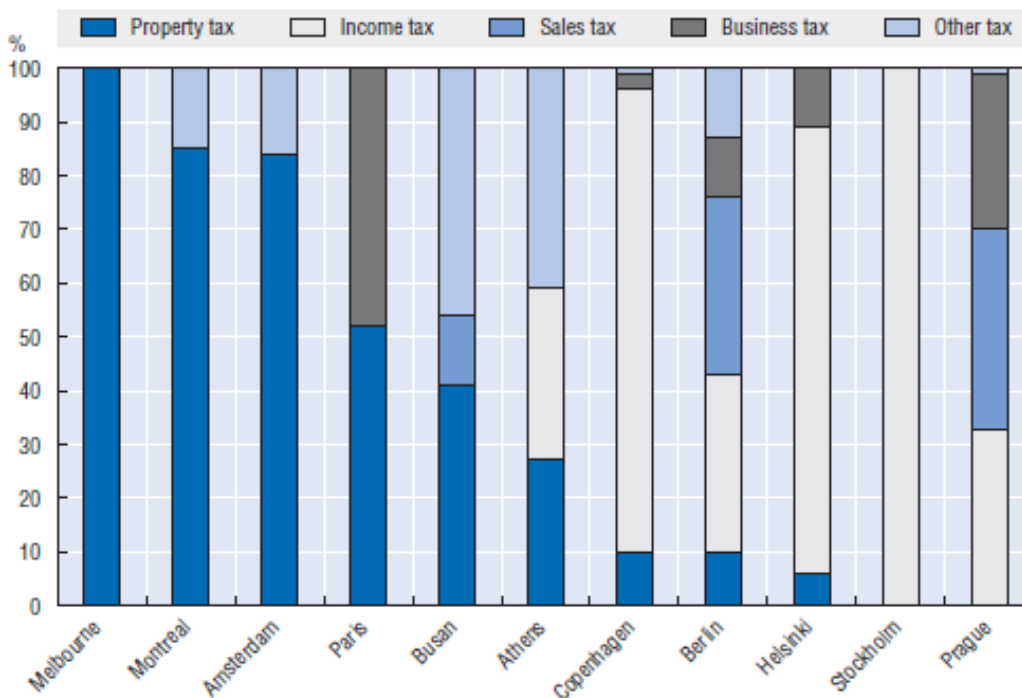
Riguardo alle differenze in termini di finanziamento l'illustrazione 2.1 mette a confronto le fonti di finanziamento relative ad alcune aree urbane di Paesi OCSE. Considerando quattro categorie principali, ovvero "Grants" (trasferimenti), "Local taxes" (tributi locali), "Fees" (tariffe) e "Other" (altre), si nota come il contributo relativo di ciascuna vari sostanzialmente da un caso all'altro. In generale si nota come nella maggior parte dei casi la componente fiscale o quella relativa ai trasferimenti forniscano il contributo maggiore, con le eccezioni di Amsterdam, Atene e Budapest, per le quali la somma della componente legata alle tariffe e quella delle altre entrate è superiore al 50% del totale. Anche nei casi in cui costituiscono le due maggiori fonti di finanziamento, il contributo dei trasferimenti e delle imposte locali differisce in maniera considerevole da un caso all'altro. Se per il 68% Istanbul finanzia le proprie spese attraverso i trasferimenti, Stoccolma vi ricorre per una quota attorno al 4% e per far fronte alle proprie spese si basa in gran parte (74%) su risorse fiscali. Il dettaglio sulla composizione del gettito fiscale (Illustrazione 2.2), mette in luce un altro aspetto.

Illustrazione 2.1. - Composizione del finanziamento di alcune aree metropolitane OCSE



Fonte: OECD (2006), 220

15 OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, 216.

Illustrazione 2.2. - Composizione del gettito fiscale di alcune aree metropolitane OCSE

Fonte: OECD (2006), 221

Dai casi presenti in entrambe le illustrazioni si nota come non vi sia una relazione tra il livello di finanziamento tramite imposta e il numero delle tipologie di strumenti: ad esempio, nel caso di Stoccolma, dove il 74% del finanziamento si basa su entrate fiscali, il gettito proviene da un'unica categoria di imposte (quelle sui redditi personali); al contrario nel caso di Atene, che si finanzia tramite imposta per una quota decisamente minore, la varietà di strumenti è più ampia. Una relazione maggiore¹⁶ sembra trovarsi tra la tipologia di imposta e le funzioni svolte, per cui le amministrazioni i cui compiti si concentrano soprattutto sui servizi *hard* come ad esempio viabilità, trasporti, e ciclo delle acque, tendono a finanziarsi maggiormente tramite imposte sulla proprietà; nel caso in cui invece è presente una forte componente relativa ai servizi *soft*, quali ad esempio le prestazioni sociali, le municipalità tendono a finanziarsi maggiormente attraverso imposte sul reddito (come nel caso scandinavo).

Legato sia al tema delle funzioni che a quello della fiscalità vi è quello della *governance*. Infatti, l'obiettivo da un lato di sfruttare eventuali economie di scala nella fornitura di beni e servizi, e dall'altro di contenere possibili fenomeni di competizione fiscale (specialmente nei contesti di municipalità contigue in grandi agglomerati urbani), ha spinto verso l'introduzione di particolari assetti che alterano lo schema di competenze e dei poteri fiscali comunali. Nella pratica ciò si traduce o in accordi fiscali tra municipalità, dove l'obiettivo è principalmente quello di prevenire la competizione fiscale, o l'istituzione di enti ad hoc, dove al primo obiettivo si affianca anche quello di un esercizio congiunto delle funzioni comunali nella fornitura di beni e servizi.

Il primo strumento rimanda agli accordi di *tax base sharing* a livello metropolitano. L'effetto della messa in compartecipazione di porzioni della base imponibile delle singole municipalità equivale a una redistribuzione orizzontale tra gli enti coinvolti, che ha il risultato di ripartire più equamente il carico di spesa tra le stesse e di mitigare parzialmente gli incentivi alla competizione fiscale¹⁷.

Riguardo al secondo strumento, ovvero la creazione di enti ad hoc, esiste una nutrita serie di soluzioni, che si differenziano tra loro sulla base di alcune caratteristiche, di cui le principali sono il grado di

16 R. BIRD - E. SLACK (2004), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, ITP Paper 0401, 21.

17 OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, 227.

rappresentatività politica dell'ente, le funzioni trasferite, il finanziamento e il rapporto con gli enti municipali. Le soluzioni più frequentemente adottate sono le seguenti¹⁸:

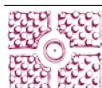
- *Special Purpose District*, ovvero delle strutture, generalmente prive di una rappresentanza politica diretta, incaricate della gestione di singoli servizi pubblici, soprattutto quelli tradizionali, come TPL, l'acqua e i rifiuti. Queste strutture vengono finanziate con contribuzioni (anche fiscalizzate) delle municipalità. Sebbene siano semplici da creare ed efficaci nello sfruttare le economie di scala, presentano anche alcuni difetti. Ai problemi derivanti da una debole *accountability*, si potrebbero aggiungere quelli derivanti dall'onere di finanziamento, nel caso in cui non ci sia corrispondenza per le municipalità tra il costo del servizio (contribuzione) e il beneficio ricevuto. Più in generale sono strumenti adatti alla gestione di servizi, ma mancano di visione programmatica, come d'altronde testimonia l'assenza di una dimensione politica.
- *One-Tier Consolidated*, nelle quali esiste un unico livello di governo metropolitano i cui confini coincidono con l'area metropolitana, dotato di poteri fiscali sull'intera area, politicamente rappresentativo, che si sostituisce ai governi municipali per la fornitura di tutti i servizi pubblici. Un'unica struttura di governo permette lo sfruttamento delle economie di scala e l'internalizzazione delle esternalità, garantendo un'efficiente fornitura dei servizi. Inoltre avendo poteri fiscali su tutta l'area metropolitana, consente una ripartizione equa dell'onere di finanziamento dei servizi. Un aspetto critico è rappresentato dalla distanza tra elettorato e amministratori, dovuto alla grandezza (in senso burocratico) e all'estensione (in senso territoriale) dell'ente, e ciò potrebbe rendere difficoltoso il coinvolgimento dei primi alla vita politica e conseguentemente una limitata capacità di comprensione da parte dei secondi delle necessità locali¹⁹. Inoltre la creazione di tali entità procede generalmente per fusione e annessione tra municipalità e questo rappresenta un limite politico difficilmente superabile, se non attraverso un'imposizione da parte di livelli di governo superiori, o in maniera meno invasiva, attraverso incentivi finanziari²⁰. Le difficoltà riguardanti la nascita e l'invasività dello strumento rende cruciale l'esatta individuazione iniziale dei confini del governo metropolitano e rende anche difficile una loro modifica successiva, spesso necessaria in considerazione del fatto che nel corso del tempo l'area metropolitana potrebbe modificarsi. Esempi di questo genere sono *Cape Town*, *Toronto* e *Auckland*, ma allo stesso modello sono ispirate le *Unitary Authority* e (in parte) i *Metropolitan District* del Regno Unito.
- *Two-tier*, in cui invece nell'area metropolitana è presente un doppio livello di governo. Ad un livello inferiore si trovano le municipalità, le quali continuano ad esistere, mantenendo una serie di competenze e di poteri fiscali, che però sono più ristretti rispetto alle municipalità non metropolitane. Questo perché ad un livello superiore viene costituito un ente di governo, che ricomprende l'intera area metropolitana, politicamente rappresentativo, e responsabile per le politiche pubbliche di interesse metropolitano. Tra queste vi sono non soltanto la fornitura e la gestione dei servizi pubblici classici (TPL in primis), ma anche le politiche urbanistiche, quelle sociali, di coesione e abitative, e la gestione delle grandi infrastrutture ricreative e culturali. In molti casi tali governi metropolitani sono dotati di poteri fiscali (per la maggior parte "ceduti" dalle municipalità). Questo doppio livello ha il vantaggio di mitigare gli effetti negativi visti nel caso delle strutture unitarie. Infatti²¹ l'ente di rango più alto rende possibile lo sfruttamento delle economie di scala, l'internalizzazione delle esternalità di ambito municipale e un'equa ripartizione dei costi. Il livello inferiore invece svolge un ruolo importante per quanto riguarda il coinvolgimento dei cittadini e la possibilità di recepire meglio le istanze locali. Inoltre la presenza di poteri fiscali sull'intero ambito metropolitano costituisce un deterrente per la competizione tra municipalità e questo, legato alla gestione delle

18 E. SLACK (2014), *Governance and Finance of Large Metropolitan Areas: Which Institutional Setting is Needed to Secure Metropolitan Economic Growth?*, Presentation to 5th Halle Forum on Urban Economic Growth, Halle, Germany, December 11, 2014, 9.

19 E. SLACK (2009), *Governing Metropolitan Areas: An International Perspective on Single-Tier Cities*, Presentation to the Municipal Demarcation Board, Sandton Convention Centre, 12.

20 *Ibidem*, 23.

21 E. SLACK – A. CÔTÉ (2014), *Comparative Urban Governance*, Future of cities: working paper, Foresight, Government Office for Science, 12.



politiche in campo urbanistico, dovrebbe consentire uno sviluppo più coordinato del territorio. I profili critici riscontrati in questo tipo di strutture sono relativi alle spese di gestione, dovute alla possibilità di duplicazione delle burocrazie (metropolitane e municipali), ma anche di *accountability*, essendo comunque possibili casi di sovrapposizione tra i due livelli nella gestione di alcune politiche pubbliche. Inoltre anche in questo caso, sebbene in minor misura rispetto a quello precedente, l'istituzione di un livello di governo metropolitano è resa possibile attraverso processi *top-down*, in cui enti territoriali superiori, con strumenti normativi o incentivi finanziari, ne favoriscono la creazione. Esempi di questo tipo sono le *Métropoles francesi*, l'*Área Metropolitana de Barcelona* e la *Greater London Authority*.

Oltre a queste più frequenti, nei vari ordinamenti è possibile individuare anche altre soluzioni di *governance*, che si basano su un adeguato dimensionamento dei livelli di governo (ordinari) superiori a quello municipale, come le Città Stato tedesche di Brema, Berlino e Amburgo, a tutti gli effetti 3 dei 16 *Länder* tedeschi. Una variante di questo tipo di strumento è in opera nel caso di Lione, dove il precedente ente pubblico di cooperazione intercomunale (la *Grand Lyon*) è stato investito, all'interno del proprio perimetro, delle funzioni del dipartimento, dando vita a una collettività locale sui generis, ovvero la *Métropole de Lyon*. A seconda che la struttura risultante sia a doppio livello (caso di Lione) o a livello unico (caso tedesco) le considerazioni riguardo alla capacità di svolgere efficientemente le funzioni metropolitane e riguardo all'equità intrametropolitana del finanziamento sono assimilabili a quelle viste in precedenza rispettivamente per il *two-tier* e *one-tier*. Ciò che invece generalmente cambia sono gli strumenti fiscali a cui gli enti metropolitani possono accedere: ai poteri che derivano dal livello municipale si sommano infatti quelli del livello di governo superiore di ordine regionale (*Länder*) o di livello provinciale (*Département*).

2.2. Il caso francese

A partire dalla fine del secolo scorso la Francia ha intrapreso un percorso di riforma delle proprie istituzioni nella direzione di un maggiore decentramento territoriale. Tale processo è proceduto attraverso tre fasi principali ciascuna delle quali si è concentrata su aspetti differenti.

Sotto la presidenza di Nicolas Sarkozy e successivamente sotto quella di François Hollande, si è aperto l'ultimo ciclo di riforme, denominato appunto “*Acte III*”. Quest'ultima fase coincide con il periodo peggiore della crisi economica cominciata nel 2008 e il contesto avverso, caratterizzato da forti vincoli sui bilanci pubblici, ha influito fortemente sull'azione di riforma delle istituzioni locali. L'attenzione del governo si è concentrata così sulla *razionalizzazione* dei livelli di governo locale: una parte importante del progetto è stato il potenziamento dei preesistenti *Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale*²² (EPCI).

Con la legge del 16 Dicembre 2010 “*di riforma delle collettività locali*” sono state introdotte le *métropoles*²³ che rappresentano il livello più integrato tra gli enti di cooperazione intercomunale. A seguito di questa, solo *Nice Côte d'Azur* ha optato per la trasformazione, sostituendo la nuova *métropole* alla precedente Comunità Urbana (CU) con la contestuale fusione nel nuovo ente di altre Comunità di Comuni (CC) limitrofe.

La legge del 27 Gennaio del 2014 “*di Modernizzazione dell'Azione Pubblica Territoriale e di Affermazione delle Métropoles*” ha accelerato il processo, rendendo obbligatoria la trasformazione in *métropole* per alcune tipologie di EPCI esistenti, mentre per altre è stata prevista una trasformazione volontaria. In particolare si è disposto che:

- “*al 1° di Gennaio del 2015 sono trasformate per decreto in métropoles gli EPCI a fiscalità propria che formino, alla data di creazione della métropole, un insieme di più di 400'000 abitanti all'interno di un'area urbana, ai sensi dell'Istituto Nazionale della Statistica e degli Studi Economici, di 650'000 abitanti*”;
- “*sotto riserva di un accordo espresso da almeno i due terzi dei consigli municipali dei comuni interessati rappresentanti più della metà della popolazione totale di questi o da almeno la metà dei*

22 Sono persone giuridiche distinte dai membri, che svolgono funzioni amministrative in virtù di un trasferimento di competenze e attraverso un relativo conferimento di risorse da parte dei comuni aderenti.

23 Art.12.

consigli municipali dei comuni, rappresentanti i due terzi della popolazione, possono ottenere per decreto lo status di *métropole*, su loro richiesta:

1. gli EPCI a fiscalità propria che formino, alla data della creazione della *métropole*, un insieme di più di 400'000 abitanti e nel cui perimetro si trovi il capoluogo di regione;
2. gli EPCI non menzionati al secondo comma (ovvero, quelle trasformate automaticamente) e al punto 1. del presente articolo, centri d'una zona d'impiego di più di 400'000 abitanti, ai sensi dell'Istituto Nazionale della Statistica e degli Studi Economici, e che esercitano in vece dei comuni, conformemente al presente codice, le competenze enumerate al comma I dell'articolo L. 5217-2 (è dove si elencano le competenze della *métropole*) alla data di entrata in vigore della legge n° 2014-57 del 27 Gennaio 2014 “di Modernizzazione dell'Azione Pubblica Territoriale”.

In base alla trasformazione automatica sono nate altre otto *métropoles* in sostituzione dei precedenti EPCI comprendenti rispettivamente le aree urbane di *Bordeaux*, *Toulouse*, *Lille*, *Nantes*, *Strasbourg*, *Rennes*, *Grenoble* e *Rouen*; su base volontaria hanno optato per la trasformazione in *métropole* anche i precedenti EPCI a fiscalità propria facenti capo a *Brest* e a *Montpellier*.

Al Primo di Gennaio del 2015, erano così 11 le *métropoles* di diritto ordinario, ma la trasformazione (in deroga) della CU della *Grand Nancy* dovrebbe portare il numero a 12 dal Primo Luglio 2016.

Inoltre accanto a queste di diritto comune, ne sono state istituite tre di diritto speciale, ovvero la *Métropole du Grand Paris*, la *Métropole d'Aix-Marseille-Provence* e la *Métropole de Lyon*, ciascuna delle quali presenta caratteristiche peculiari rispetto all'organizzazione territoriale interna. Una particolarità di quella di *Lyon* è che a differenza delle altre non è un EPCI, ma una collettività territoriale²⁴. Tale caratteristica deriva dal fatto che all'interno dei propri confini esercita le funzioni del Dipartimento del Rodano, dal quale di conseguenza il relativo territorio è stato separato.

2.2.1. Le *Métropoles* di diritto ordinario: i casi di *Toulouse*, *Bordeaux* e *Nantes*

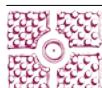
L'organo deliberante della *métropole* è il *Consiglio Metropolitano*, formato da consiglieri eletti a suffragio universale contestualmente alle elezioni municipali, e il *Presidente del Consiglio Metropolitano* svolge le funzioni esecutive. E' inoltre prevista una *Conferenza Metropolitana*, presieduta dal Presidente del Consiglio Metropolitano, e composta dai sindaci di tutti i comuni membri, “in seno al quale possono essere dibattute tutte le questioni di interesse metropolitano o relative all'armonizzazione dell'azione delle collettività”²⁵. Infine si prevede un'assemblea consultiva, denominata *Consiglio di Sviluppo*, che riunisce i rappresentanti dei campi economico, sociale, educativo, scientifico e associativo della *métropole*.

Le *métropoles* costituiscono il livello più integrato di EPCI e ciò si manifesta nel gran numero di competenze che i comuni devono obbligatoriamente trasferire all'ente. Queste si ricollegano a sei principali aree tematiche, in dettaglio:

1. Sviluppo e pianificazione economica, sociale e culturale:
 - a) Creazione, pianificazione e gestione di zone di attività industriale, commerciale, terziaria, artigianale, turistica, portuale o aeroportuale.
 - b) Azioni di sviluppo economico così come partecipazione al copilotaggio dei poli di competitività e al capitale di società per l'accelerazione del trasferimento di tecnologie.
 - c) Costruzione, pianificazione, manutenzione e funzionamento di infrastrutture culturali, socioculturali, socio-educative e sportive di interesse metropolitano.
 - d) Promozione del turismo, tra cui la creazione degli uffici del turismo.
 - e) Programmi di sostegno e aiuto agli istituti di insegnamento superiore e di ricerca e ai programmi di ricerca.
2. Pianificazione dello spazio metropolitano:

24 Dotata perciò della *clausola generale di competenza*, ovvero dalla capacità di intervento ogni volta che si ravvisi un interesse pubblico locale anche in mancanza di un'esplicita attribuzione. Tale clausola prevista inizialmente per i soli comuni è stata estesa alle altre collettività territoriali nel 1982, durante la prima fase del decentramento. Al contrario gli EPCI si basano, tra gli altri, sul principio di specializzazione, secondo cui questi possono intervenire solo all'interno della sfera di attribuzioni espressamente enumerate dalla legge.

25 Article L5217-8, CGCL.



- a) Schema di coerenza territoriale e schema di settore; piani locali di urbanistica²⁶ e documenti di urbanistica che li sostituiscono; definizione, creazione e realizzazione di operazioni di pianificazione di interesse metropolitano menzionati all'articolo L.300-1 del codice di urbanistica; azioni di valorizzazione del patrimonio naturale e paesaggistico; costituzione di riserve fondiarie.
 - b) Organizzazione della mobilità; creazione, pianificazione e manutenzione della viabilità; segnaletica; pensiline d'attesa dei viaggiatori; autorimesse e aree di sosta e piano della mobilità urbana.
 - c) Creazione, pianificazione e manutenzione degli spazi pubblici dedicati a ogni forma di mobilità urbana così come alle opere accessorie.
 - d) Partecipazione alla *governance* e alla sistemazione delle stazioni ferroviarie situate sul territorio metropolitano.
 - e) Stabilimento, sfruttamento, acquisizione e messa a disposizione delle infrastrutture e delle reti di telecomunicazioni.
3. Politiche abitative:
- a) Programma locale abitativo.
 - b) Politiche d'alloggio; aiuti finanziari all'alloggio sociale; azioni in favore dell'alloggio sociale; azioni in favore dell'alloggio di persone meno abbienti.
 - c) Miglioramento del parco immobiliare, risanamento degli insediamenti malsani.
 - d) Pianificazione, manutenzione e gestione delle aree nomadi.
4. *Politique de la ville*²⁷:
- a) Elaborazione della diagnosi del territorio e definizione degli orientamenti del *contrat de ville*.
 - b) Animazione e coordinamento dei dispositivi contrattuali di sviluppo urbano, di sviluppo locale e di inserimento economico e sociale così come dei dispositivi locali di prevenzione della delinquenza.
 - c) Programmi d'azione definiti nel *contrat de ville*.
5. Gestione dei servizi di interesse collettivo:
- a) Depurazione e acque.
 - b) Creazione, gestione, ingrandimento e spostamento dei cimiteri e dei siti cinerari d'interesse metropolitano così come la gestione e l'ingrandimento dei crematori.
 - c) Mattatoi, mattatoi-mercati e mercati di interesse nazionale.
 - d) Servizi antincendio e di soccorso.
 - e) Servizio pubblico di difesa esterna contro gli incendi.
6. Protezione e valorizzazione dell'ambiente e politiche dello stile di vita
- a) Gestione dei rifiuti domestici e assimilati.
 - b) Lotta contro l'inquinamento dell'aria.
 - c) Lotta contro l'inquinamento acustico.
 - d) Contributo alla transizione energetica.
 - e) Sostegno alle azione di controllo della domanda di energia.
 - f) Elaborazione e adozione del piano climatico-energetico territoriale
 - g) Concessione della distribuzione pubblica di elettricità e di gas.
 - h) Creazione, pianificazione, manutenzione e gestione delle reti di calore e di raffreddamento urbano.
 - i) Creazione e manutenzione delle infrastrutture di ricarica necessarie all'uso dei veicoli elettrici o ibridi.
 - j) Gestione dell'ambiente acquatico e prevenzione delle inondazioni.
 - k) Autorità concessionaria dello Stato per le spiagge.

26 E' l'equivalente del Piano Regolatore Generale dei comuni italiani.

27 In Francia designa nello specifico degli interventi governativi di valorizzazione di zone urbane in difficoltà e di riduzione delle ineguaglianze tra i territori. Tali interventi vengono condotti dallo Stato in partenariato con le collettività territoriali interessate il più delle volte su base contrattuale (*contrat de ville*).

Oltre a quelle trasferite obbligatoriamente dai comuni, sulla base di accordi è possibile che le regioni e i dipartimenti trasferiscano proprie competenze in capo alla *métropole*. Nel caso dei dipartimenti queste riguardano il campo dell'azione sociale, della viabilità e della promozione all'estero del territorio; nel caso delle regioni, l'edilizia scolastica e lo sviluppo economico.

In quanto EPCI a carattere *federativo*, le *métropoles* sono “a fiscalità propria”, dal momento che per far fronte al proprio finanziamento hanno la facoltà di agire sulle aliquote di alcune imposte. Più in particolare all'interno di quelli a fiscalità propria le *métropoles* sono a “fiscalità professionale unica”. Con riferimento alle due grandi classi di imposte locali del sistema francese, ciò significa che da un lato si sovrappongono alla fiscalità comunale relativamente alle cosiddette *taxes ménages*²⁸ (così chiamate in quanto rappresentano le uniche imposte locali che gravano sulle famiglie), potendo stabilire delle aliquote d'imposta aggiuntive rispetto a quelle dei comuni membri; dall'altro si sostituiscono totalmente ai comuni membri per quel che riguarda i poteri relativi alle *impôts économiques*²⁹, ovvero quelle che gravano sulle attività produttive. Inoltre si sostituiscono ai comuni per quanto concerne la *Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères*, che finanzia la raccolta e il trattamento dei rifiuti domestici e il *Versement Transport*, che va invece a finanziare il TPL. Riguardo alla reale possibilità di amministrare tali imposte, bisogna precisare comunque che solo per alcune di queste gli EPCI hanno la facoltà di determinare le aliquote (e in una certa misura le esenzioni). In molti altri casi invece tali imposte sono assimilabili a dei trasferimenti fiscalizzati: rispondono a questa logica imposte come la *Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises* (parte della *Contribution Economique Territoriale*) e l'*Imposition Forfetaire sur les Entreprises de Réseau*.

Oltre alle entrate fiscali e la parte relativa alle tariffe, le *métropoles* beneficiano anche di trasferimenti statali (come la cosiddetta *Dotation Globale de Fonctionnement* e altri trasferimenti per investimenti). Infine in caso di trasferimento di competenze, i dipartimenti e le regioni dovranno fornire contestualmente delle risorse adeguate.

In via preliminare si può anticipare che sebbene le *métropoles* non siano collettività territoriali, ma degli enti pubblici, anche per loro le entrate fiscali e le risorse proprie costituiscono la parte determinante del proprio finanziamento³⁰.

In appendice (Tabella A.1) si riportano i dati relativi al Bilancio Preliminare (principale) delle tre *métropoles* di *Toulouse*, *Bordeaux* e *Nantes*, per il 2015.

Con riferimento alla sezione *funzionamento* (Grafico 2.1), si nota come in tutti e tre i casi la componente principale sia costituita dalla componente “*Imposte e Tasse*” con una quota sempre maggiore del 50% (*TM*:72%, *BM*:55%, *NM*:64%). Al contrario i trasferimenti (principalmente statali) finanziano al massimo un terzo del budget (*TM*:20%, *BM*:33%, *NM*:22%). Ancora più bassa è la quota relativa ai trasferimenti per quanto riguarda la sezione *investimento* (Grafico 2.2), che arriva al massimo al 12% (*TM*:8%, *BM*:8%, *NM*:12%). Al contrario di quanto visto nella sezione *funzionamento*, il contributo offerto in questo caso dalla voce “*Imposte e Tasse*”, che comprende la *Taxe d'Aménagement/Taxe Locale d'Equipment* e il *Versement pour Sous Densité*, non è determinante (*TM*:2%, *BM*:1%, *NM*:3%).

28 Ne fanno parte la *Taxe d'Habitation*, la *Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties*, la *Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties* e la *Taxe Additionnelle à la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties*.

29 Ne fanno parte tra le altre la *Contribution Economique Territoriale*, l'*Imposition Forfetaire sur les Entreprises de Réseau*, la *Taxe sur les Surfaces Commerciales*.

30 Per le collettività locali infatti le entrate fiscali e le altre risorse proprie devono costituire una parte determinante dell'insieme delle risorse delle collettività territoriali. Tale principio è sancito dall'articolo 72-2, terzo comma, della Costituzione, introdotto con la riforma del 2003.

Grafico 2.1. - Composizione delle entrate correnti delle métropoles di Toulouse, Bordeaux e Nantes

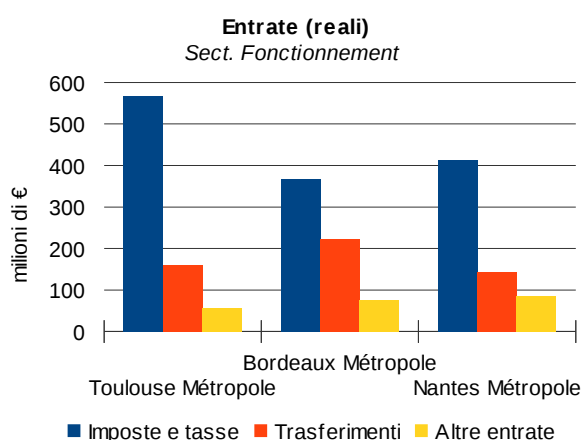
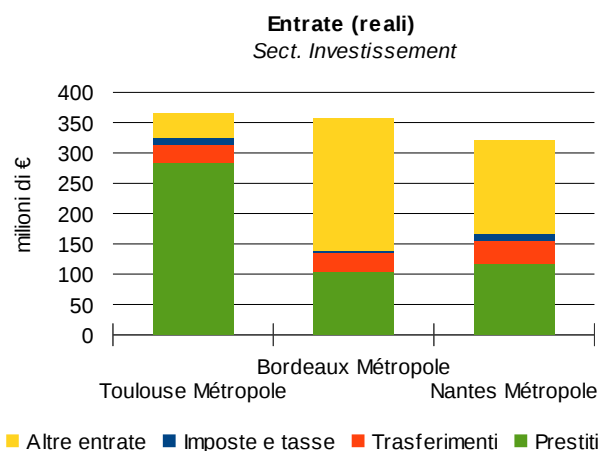


Grafico 2.2. - Composizione delle entrate in conto capitale delle métropoles di Toulouse, Bordeaux e Nantes



L'importanza dei trasferimenti diminuisce ancora di più nel caso in cui si considerino gli eventuali budget annessi a quello principale tra i quali si trovano servizi come la raccolta e il trattamento dei rifiuti domestici e il TPL, per i quali la componente fiscale (per le tasse specifiche) e quella derivante da altre entrate (i proventi derivanti da tariffe) è in ogni caso superiore a quella dei trasferimenti.

Con riferimento ai singoli strumenti fiscali, nella Tabella A.2 (in appendice) sono riportati i dati relativi ai soli articoli del capitolo "Imposte e tasse" delle entrate per funzionamento, presenti sia nel bilancio principale che nei bilanci annessi. Dal Grafico 2.3 si nota come il contributo maggiore in termini di gettito complessivo sia dato dalle "Tasse fondiaria e di abitazione"³¹ con una quota sempre superiore al 30% (TM:44%, BM:34%, NM:32%), seguite dal "Versement transport"³², una tassa applicata sul monte stipendi delle aziende con più di 9 dipendenti che va a finanziare il TPL, che si attesta in tutti e tre i casi poco al di sotto del 30% (TM:29%, BM:26%, NM:29%). La TEOM, la tassa che finanzia la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti domestici porta un contributo attorno al 13% del gettito complessivo (TM:11%, BM:13%, NM:16%). La quota di CVAE appannaggio degli EPCI³³, un'imposta progressiva applicata al valore aggiunto delle imprese, vale invece attorno al 10% del gettito complessivo (TM:9%, BM:9%, NM:11%). Contributi minori sono invece forniti dalle altre imposte, tra cui si ricordano la *Taxe d'Aménagement/Taxe Locale d'Equipement* e il *Versement pour Sous Densité* (TM:1%, BM:0,6%, NM:2%), la TASCOM, gravante sulle grandi superfici commerciali, che fornisce un contributo attorno tra l'1 e il 2% (TM:1%, BM:2%, NM:2%) e la quota spettante agli EPCI³⁴ dell'IFER, che in nessuno dei tre casi esaminati arriva all'1% (TM:0,3%, BM:0,5%, NM:0,5%).

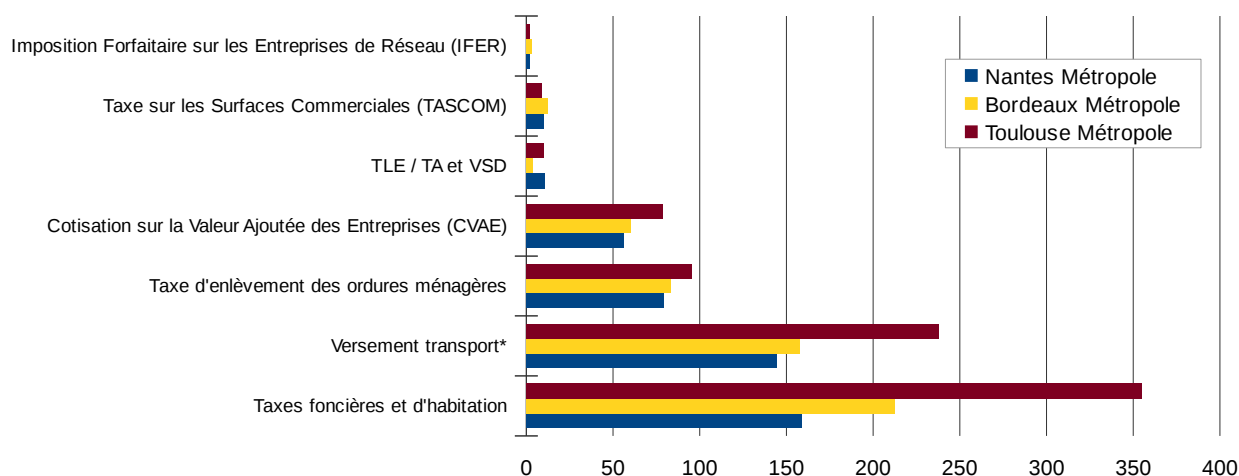
31 Di cui fanno parte la *Taxe d'Habitation*, la *Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties*, la *Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties*, la *Taxe Additionnelle à la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâtie* e la *Cotisation Foncière des Entreprises*.

32 Nel caso di *Toulouse Métropole*, il gettito è percepito da *Tisseò SMTC, Syndicat* di cui fanno parte anche altri EPCI, non solo quello di Tolosa, per cui il territorio sul quale è riscosso travalica i confini della *métropole*.

33 Il gettito complessivo di questa imposta fino al 2015 era percepito al 26,5% dagli EPCI, al 48,5% dai dipartimenti e al 25% dalle regioni. Dal 2016 la quota regionale è salita al 50%, a scapito di quella dipartimentale che scende così al 23,5%.

34 A seconda del tipo di impresa di rete, in alcuni casi il gettito è ripartito tra EPCI e dipartimento in percentuale variabile; in altri le regioni hanno diritto all'intero ammontare.

Grafico 2.3. - Contributo delle principali imposte e tasse delle métropoles di Toulouse, Bordeaux e Nantes (milioni di euro)



2.2.2. La Métropole de Lyon

Sebbene il nome possa trarre in inganno, la *Métropole de Lyon* non può essere accomunata ai casi visti in precedenza. Infatti non è un EPCI, bensì una collettività territoriale vera e propria, al pari di comuni, dipartimenti e regioni: ciò significa che per la *Métropole de Lyon* vale la *clausola di interesse generale*, al contrario delle altre *métropoles* di diritto ordinario viste in precedenza, le quali si fondano su un principio di *specializzazione funzionale*. Questa peculiarità deriva direttamente dalla sua genesi: se le altre *métropoles* sono nate per semplice trasformazione dei precedenti EPCI, nel caso di *Lyon*, la preesistente Comunità Urbana all'atto della trasformazione è stata dotata, all'interno del proprio perimetro, dei poteri spettanti al dipartimento del Rodano. Il risultato è stato dunque, da un lato la sottrazione al dipartimento del Rodano (ora anche detto Nuovo Rodano) del territorio della CU di Lione, e dall'altra la nascita sullo stesso di una nuova entità, la *Métropole de Lyon* appunto, che in quanto di livello equipollente a un dipartimento³⁵, è a tutti gli effetti una collettività territoriale.

Per quanto riguarda la struttura interna, questa non si discosta da quella delle *métropoles* di diritto ordinario, essendo dotata del *Consiglio Metropolitano*, eletto a suffragio universale diretto, di un *Presidente del Consiglio Metropolitano*, e di una *Conferenza Metropolitana*. L'unica differenza rispetto al caso precedente è rappresentata dalle *Conferenze Territoriali dei Sindaci*, a carattere consultivo come quella metropolitana, ma con ambito geografico più limitato.

Alle competenze ereditate dalla precedente Comunità Urbana, la *Métropole de Lyon* aggiunge tutte quelle di derivazione dipartimentale. Queste riguardano in particolare le seguenti aree di intervento:

1. Sviluppo economico: aiuti diretti (sovvenzioni) o indiretti (attraverso garanzie sui prestiti) ad imprese in difficoltà, nell'ottica della protezione degli interessi del territorio, non solo da un punto di vista economico, ma anche sociale.
2. Azione sociale: rappresenta il campo di azione principale dei dipartimenti. Comprende gli aiuti all'infanzia e alla maternità, le adozioni e il sostegno alle famiglie in difficoltà. Le politiche abitative e di inserimento sociale delle persone portatrici di *handicap*. Il sostegno al reddito per le persone prive di reddito o con reddito insufficiente. La costruzione e la gestione delle case di riposo e le politiche di sostegno al reddito delle persone anziane non più autosufficienti.
3. Istruzione: principalmente legate all'edilizia scolastica, più in particolare alla costruzione e gestione dei *collèges*³⁶.
4. Trasporti e viabilità: per la categoria dei trasporti si tratta del TPL su gomma extraurbano, ove non gestito a livello di EPCI. Nel caso della viabilità si occupano della gestione delle strade non ricadenti nel demanio nazionale.

35 Trattato infatti nella terza parte del *Code Général des Collectivités Territoriales*, quello riservato ai dipartimenti.

36 Nel sistema educativo francese corrispondono in prima approssimazione alle scuole medie del sistema italiano.

5. Turismo: ne fanno parte le politiche di promozione nel territorio dei servizi turistici e della loro promozione all'estero.
6. Cultura: la gestione delle biblioteche dipartimentali, di alcuni musei e di alcune infrastrutture sportive.
7. Protezione: comprende i servizi di incendio e soccorso nei casi di catastrofi naturali.
8. Ambiente e pianificazione rurale: comprendenti la gestione delle infrastrutture rurali, le acque e la ricomposizione fondiaria.

In maniera del tutto simile a quanto appena visto per le competenze, la *Métropole de Lyon* eredita anche le entrate dipartimentali relative al proprio territorio. Riguardo alla parte fiscale, in confronto alla fiscalità di un EPCI, questo significa aggiungere la parte dipartimentale della *TFPB* e le quote appannaggio del dipartimento della *CVAE*, dell'*IFER* e della *Taxe d'Aménagement*, così come le imposte sulle assicurazioni (*Taxe Spéciale sur les Convénions d'Assurance*) e i diritti di registrazione e di pubblicità fondiaria per il trasferimento a titolo oneroso di diritti di proprietà o di altri diritti (*Droit de Mutation à Titre Onéreux*). Completano il quadro, altre imposte di minor entità.

In appendice (Tabella A.3) si riportano i dati relativi al Bilancio Preliminare (principale) della *Métropole de Lyon*, per il 2015. I Grafici 2.4 e 2.5 sintetizzano i risultati principali. Per entrambe le sezioni si nota una forte somiglianza con quanto riscontrato nel caso delle *métropoles* di diritto ordinario. Riguardo alla sezione *funzionamento*, il contributo proveniente dalla fiscalità rappresenta quasi due terzi del totale del finanziamento (65%). I trasferimenti rappresentano circa un quarto del totale, mentre la parte restante (9,6%) è finanziata da altre risorse. Riguardo alla sezione *investimento*, a fronte di un forte ricorso al mercato dei capitali (circa il 66%), il contributo dei trasferimenti (attorno al 13%) è leggermente superiore a quanto visto nei casi precedenti. Anche qui il contributo fiscale è marginale (circa il 2%).

Una maggiore differenza rispetto alle *métropoles* di diritto ordinario si riscontra nel contributo delle singole imposte al gettito totale, contenuto nella Tabella A.4 (in appendice) e rappresentato nel Grafico 2.6. Anche in questo caso il contributo maggiore è dato dalle imposte fondiarie e vale attorno al 30%. L'aumento della quota rappresentata dalla *CVAE* che passa al 20% (dal 10% dei casi precedenti) è l'effetto dell'aggiunta della parte dipartimentale di questa imposta (48,5% del totale) a quella dell'EPCI (26,5% del totale). Il *VT*³⁷ diminuisce la propria importanza, attestandosi attorno al 13% di contributo, così come diminuisce l'apporto della *TEOM*, che ora vale attorno al 6%. Un contributo importante, attorno al 10% è fornita dal gettito della *DMTO* e, come prima, questa differenza è spiegata dall'aggiunta della parte dipartimentale (maggiore di quella comunale). Infine un gettito di minore entità è fornito dalla *Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques*, imposta di livello dipartimentale, che vale attorno al 6%, e dal *FNGIR (Fonds Nationaux de Garantie Individuelle de Ressources)*, ovvero un meccanismo perequatorio orizzontale, nato all'indomani della riforma che ha abolito la *Taxe Professionnelle* e ha istituito la *CET* e l'*IFER*. La restante parte di gettito è fornita da alcune imposte minori.

Grafico 2.4. - Composizione delle entrate correnti della *Métropole de Lyon*

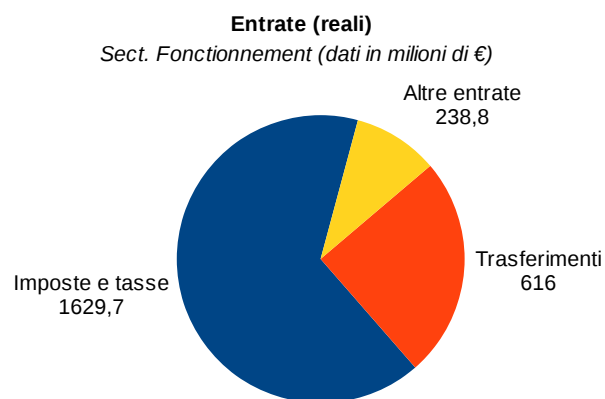
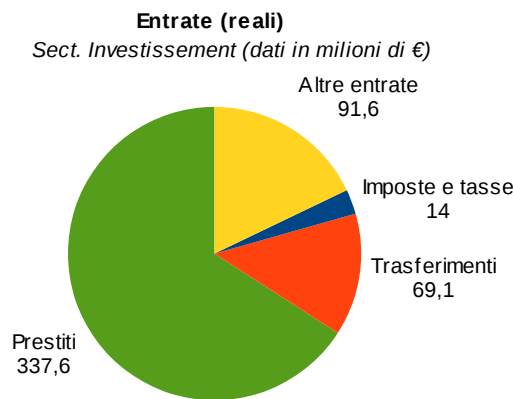
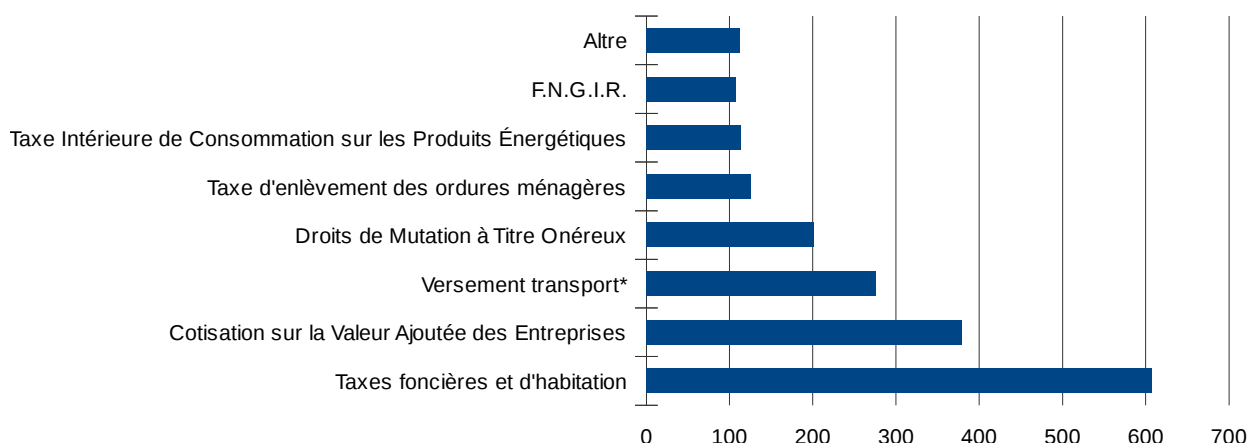


Grafico 2.5. - Composizione delle entrate in conto capitale della *Métropole de Lyon*



³⁷ Nel caso del *VT*, il gettito è percepito da *Sytral, Syndicat* di cui fanno parte anche altri EPCI per cui il territorio sul quale è riscosso travalica i confini della *Métropole de Lyon*.

Grafico 2.6. - Contributo delle principali imposte e tasse della Métropole de Lyon (milioni di euro)

2.3. Le Áreas Metropolitanas spagnole

Il ricorso ad una entità di governo specifica per le grandi agglomerazioni urbane, è previsto in Spagna sin dagli anni '80. Infatti la Legge 7/1985 del 2 Aprile, all'articolo 43 dà facoltà alle Comunità Autonome di “*creare, modificare e sopprimere mediante legge (autonomica), delle aree metropolitane*”, ovvero delle “*entità locali costituite dai Municipi delle grandi agglomerazioni urbane tra i cui nuclei di popolazione esistano vincoli economici e sociali che rendono necessaria la pianificazione congiunta e la coordinazione di determinati servizi e opere*”. La Comunità Autonoma disciplina anche gli organi di governo e di amministrazione, il regime economico, il funzionamento e gli altri aspetti dell'Área Metropolitana.

L'ampia autonomia lasciata dal legislatore nazionale a quello autonomo determina la possibilità che l'Área Metropolitana assuma caratteristiche simili a quelle di un'amministrazione pubblica specializzata, oppure quelle di un'amministrazione pubblica territoriale o generale³⁸: al primo tipo corrispondono le due entità create dalla *Comunidad Valenciana* con legge 2/2001 dell'11 Maggio, ovvero la *Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia* e la *Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia*; al secondo l'Área Metropolitana de Barcelona.

2.3.1. L' Área Metropolitana de Barcelona

L'AMB è stata creata dalla *Generalitat de Catalunya* con la legge 31/2010 del 3 Agosto, sostituendosi ai tre precedenti enti di governo metropolitano che insistevano nell'area di Barcellona, ovvero la *Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona*, la *Entidad del Medio Ambiente* e la *Entidad Metropolitana del Transporte*.

E' dotato di un *Consiglio Metropolitano* composto dai sindaci e delegati dei consigli municipali dei comuni membri. Il *Presidente* (eletto dal Consiglio) è a capo del governo e dell'amministrazione, aiutato da una *Giunta*. Inoltre è presente la *Commissione Speciale sui Conti*, con funzioni di controllo e una *Conferenza dei Sindaci* con funzioni consultive.

All'articolo 14 vengono individuate le competenze dell'AMB all'interno di otto aree tematiche:

1. Urbanistica, attraverso il *Plan director urbanístico metropolitano* e il *Plan de ordenación urbanística metropolitano*.
2. Trasporti e mobilità, tra cui l'approvazione del Piano metropolitano della mobilità urbana, la gestione del TPL, la regolamentazione del servizio taxi e lo sviluppo della mobilità sostenibile.
3. Settore idrico, tra cui la gestione della fornitura d'acqua, la regolazione delle tariffe (previa autorizzazione della *Comisión de Precios de Cataluña*), e la depurazione delle acque.
4. Rifiuti, tra cui il coordinamento della raccolta municipale e il trattamento.

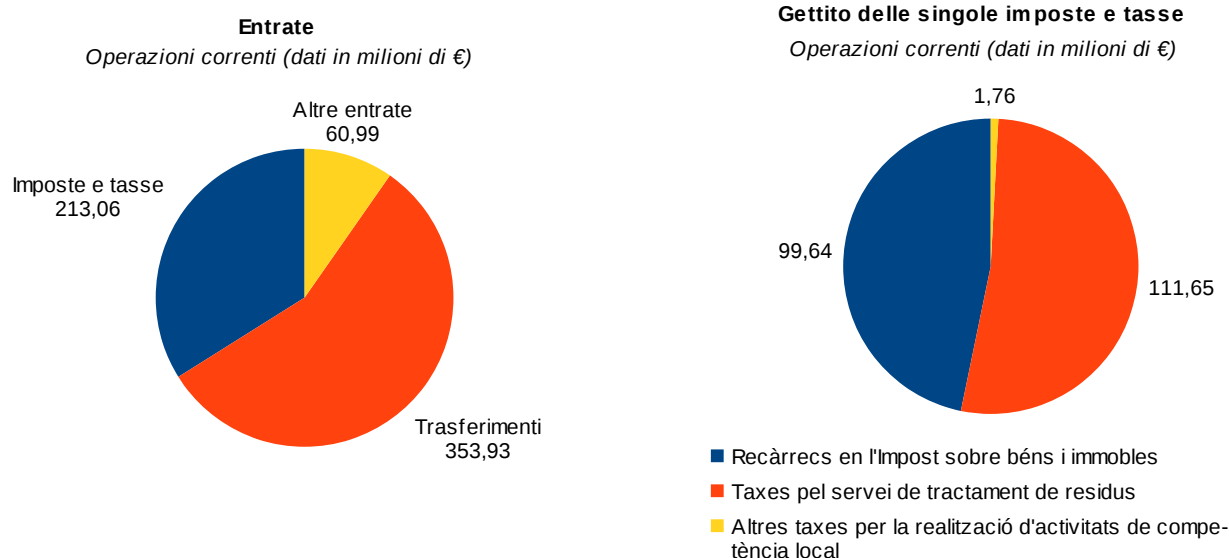
38 F. TOSCANO GIL (2011), *El área metropolitana en el ordinamento jurídico español*, QDL 25. Febrero 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, 117.

5. Altre competenze in campo ambientale, tra cui la promozione delle energie rinnovabili.
6. Infrastrutture di interesse metropolitano.
7. Sviluppo economico e sociale.
8. Coesione sociale e territoriale.

Il titolo V della legge stabilisce le modalità di finanziamento. In particolare alla lettera b) dell'art.40, viene inserita la possibilità di ricorrere a un contributo aggiuntivo sulla *IBI*, ovvero l'imposta sui beni immobili. Si tratta del cosiddetto *Tributo Metropolitano*, istituito a fine 2014 e applicato solo nei municipi di prima corona (la zona tariffaria 1). Il gettito di tale imposta, l'unica imposta diretta che percepisce l'AMB, serve a finanziare il Trasporto Pubblico Locale.

Nella Tabella A.5 in appendice si riporta il bilancio preventivo 2015. Dal Grafico 2.7 si nota come la maggior parte del finanziamento provenga dai trasferimenti (56,3%), con le imposte e le tasse che coprono solo un terzo della parte corrente (33,9%). Le entrate in conto capitale, sono invece interamente fornite dai trasferimenti. Con riferimento alla sola parte di imposte e tasse (Grafico 2.8), l'intero gettito proviene dal Tributo Metropolitano e dalla Tassa per il trattamento dei rifiuti in maniera quasi paritaria.

Grafico 2.7. - Composizione delle entrate correnti dell'AMB **Grafico 2.8.** - Contributo delle principali imposte e tasse dell'AMB



2.4. Il caso inglese

Il governo locale inglese presenta una struttura eterogenea e diversificata a testimonianza di un percorso di riforma portato avanti a partire dalla seconda metà del secolo scorso. Infatti il *Local Government Act* del 1972 (in vigore dal 1974) aveva partorito una struttura del governo locale alquanto omogenea, basata essenzialmente su un doppio livello (*two-tier*) contea-distretto. Più in particolare si distinguevano due casi: nelle aree inglesi più densamente urbanizzate furono introdotte sei³⁹ *metropolitan counties*, suddivise al loro interno in *metropolitan districts*; nel resto del territorio furono invece introdotte le *non-metropolitan counties* e i *non-metropolitan district*. In entrambi i casi i due livelli di governo erano retti dal rispettivo *council*. Sebbene la struttura fosse identica, i due casi differivano riguardo al rapporto di forza interno tra *county council* e *district council* in termini di funzioni svolte⁴⁰: nel caso metropolitano i distretti erano investiti di un maggior numero di funzioni rispetto al caso non metropolitano (e viceversa per le contee). Questo era in

39 Il *Merseyside* (attorno a *Liverpool*), la *Greater Manchester*, il *West Yorkshire* (attorno a *Leeds*), il *South Yorkshire* (attorno a *Sheffield*), il *Tyne and Wear* (attorno a *Newcastle upon Tyne*) e le *West Midlands* (attorno a *Birmingham*).

40 J.M. DEGROVE (1978), *The Reorganization of Local Government in England, 1972-1977: An Assessment, The Council for International Urban Liason*, 1978/1, 4.

linea con la situazione precedente alla riforma, allorché le città (divenute poi distretti metropolitani) vantavano uno status di indipendenza dalle contee. Configurandosi come dei veri e propri *county-boroughs*, ovvero delle città-contea, erano all'epoca titolari di tutte le funzioni di governo locale.

Seguendo le linee guida contenute nel libro bianco “*Streamlining the Cities*”, nel 1986 il governo *Thatcher* decise l'abolizione dei *councils* delle sole *metropolitan counties*. Questo significò che i *metropolitan district* divennero delle strutture a livello unitario (*one-tier*) e che tutte le funzioni di governo locale passassero così in capo ai relativi *councils*. Durante gli anni Novanta, a seguito del *Local Government Act* del 1992, tale processo di fusione dei due livelli di governo si estese anche alle *non-metropolitan counties*, sebbene non in forma generalizzata. In diversi distretti non metropolitani corrispondenti ad esempio a città popolate (è il caso di Bristol) furono istituite delle *Unitary Authorities (one-tier)* rendendo tali distretti indipendenti dalle rispettive contee non-metropolitane. Anche in questo caso ciò significò il passaggio di tutte le funzioni al distretto.

Il quadro attuale vede quindi una parte del territorio organizzata secondo il sistema a doppio livello (contee-distretti non metropolitani), nel quale le funzioni sono suddivise tra i rispettivi *councils*; la restante parte è organizzata su livelli unitari di governo (distretto metropolitano o *unitary authority*), che concentrano in sé tutte le competenze, sebbene di fatto scelgano spesso di esercitare alcune funzioni attraverso degli enti che travalicano il confine distrettuale. Solo nel caso di Londra è presente una struttura a doppio livello, ma di questo si parlerà nel paragrafo dedicato.

2.4.1. I Metropolitan Districts: i casi di Birmingham, Leeds, Manchester, Sheffield, Liverpool e Newcastle

Ad oggi nel territorio inglese sono presenti 36 distretti metropolitani, ognuno dei quali, dopo l'abolizione dei consigli delle contee metropolitane, è responsabile sul proprio territorio della totalità delle funzioni di governo locale, ovvero:

1. la pianificazione urbana (sia strategica che tecnica)
2. l'istruzione e le biblioteche
3. i parchi pubblici e le infrastrutture per il tempo libero
4. il trasporto privato, quello pubblico e la viabilità
5. la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e il riciclo
6. le politiche abitative e quelle sociali
7. la prevenzione incendi e la sicurezza pubblica.

In realtà subito dopo la riforma del 1986⁴¹ in alcune contee metropolitane (prive ora di un *council*) nacquero delle *authorities* funzionali, attraverso le quali i vari distretti metropolitani portarono avanti congiuntamente alcune politiche strategiche come ad esempio i trasporti. Infatti, una frammentazione su queste politiche a livello di dipartimento avrebbe potuto portare a decisioni contrastanti e a risultati inefficaci. Questa tendenza a recuperare un livello superiore di governo metropolitano è andato avanti ed è oggi il tema principale dell'agenda inglese in materia. Il *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* del 2009 ha infatti dato vita alle cosiddette *Combined Authorities*, ovvero delle istituzioni di governo locale che concentrano in un unico corpo competenze che in precedenza erano frammentate in singole *authorities* funzionali, come quelle relative al trasporto pubblico o allo sviluppo economico locale⁴². Si tratta di istituzioni non elettive, in seno alle quali siedono delegati dei vari distretti che le compongono e che si finanziano attraverso contribuzioni dei membri. Ad oggi ve ne sono cinque già costituite che il più delle volte ricalcano i confini delle precedenti contee metropolitane. In dettaglio:

- la *Greater Manchester CA*, che comprende i distretti metropolitani della *Greater Manchester*;
- la *North-East CA*, che comprende i distretti metropolitani del *Tyne and Wear* più le contee di *Durham* e *Northumberland*;
- la *West Yorkshire CA*, coincidente con i distretti metropolitani della omonima contea metropolitana;

41 E. SLACK - A. CÔTÉ (2014), *Comparative Urban Governance, Future of cities: working paper*, Foresight, Government Office for Science, 28.

42 M. SANFORD (2015), *Combined Authorities*, BRIEFING PAPER Number 06649, 9 October 2015, House of Commons Library, 4-5.

- la *Sheffield City Region CA*, coincidente con i distretti metropolitani della contea metropolitana del *South Yorkshire*;
- la *Liverpool City Region CA*, che oltre ai distretti metropolitani del *Merseyside*, comprende la UA di *Halton*.

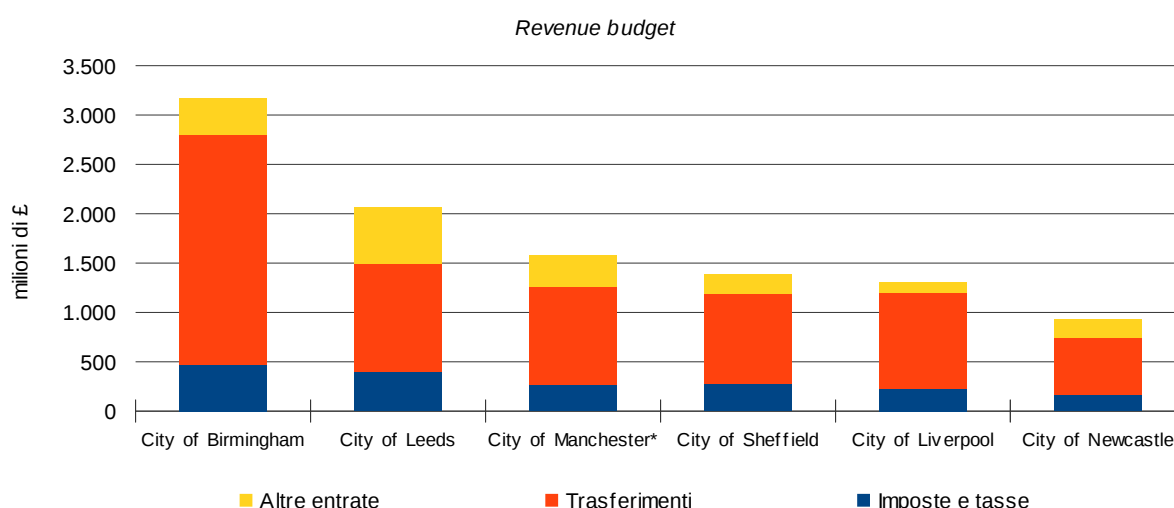
Oltre a quelle già istituite, è in progetto la *West Midlands CA*, che comprende i distretti metropolitani dell'omonima contea e che dovrebbe nascere nel corso del 2016.

Sia riguardo alle funzioni svolte che alla stessa rappresentatività politica sono in agenda importanti sviluppi. Infatti già attraverso degli accordi *ad hoc* con il governo centrale alcune *CAs* come la *GMCA* e la *SCRCA* hanno optato per un sindaco elettivo, ma è possibile che tale previsione venga attuata anche in altri casi a seguito del *Cities and Local Government Devolution Bill* del 2016. La stessa legge renderà possibile anche il conferimento a queste *authorities* di un maggior numero di competenze sia da parte dei distretti membri che da parte del governo centrale. E' dunque ipotizzabile in un prossimo futuro che le aree metropolitane inglesi torneranno ad una struttura a doppio livello, assetto d'altronde già affermatosi nel caso londinese.

Nella Tabella A.6 in appendice sono riportati i dati relativi al finanziamento di sei *metropolitan districts*. Dal Grafico 2.9 si nota come nel caso inglese la componente fiscale del finanziamento sia molto bassa, poggiando sulle uniche due imposte locali presenti nel sistema inglese, ovvero la *Council Tax* e il *Business Rates*⁴³, attestandosi su un valore generalmente inferiore al 20% (*Liv*:17,2%; *Bir*:14,8%; *Man*:17%; *Le*:19,3%; *Sh*:20%; *New*:18,2%). La parte determinante nella copertura dei budget deriva dai trasferimenti governativi, che in alcuni casi incidono per valori superiori al 70% (*Liv*: 74,5%; *Bir*: 73,6%; *Man*: 62,9%; *Le*: 53,2%; *Sh*: 65,6%; *New*: 61,8%). Molto variabile da caso a caso è invece il livello delle altre entrate, il cui contributo in alcuni casi supera quello derivante dalle entrate fiscali (*Liv*: 8,3%; *Bir*: 11,6%; *Man*: 20,1%; *Le*: 27,5%; *Sh*:14,4%; *New*: 20%).

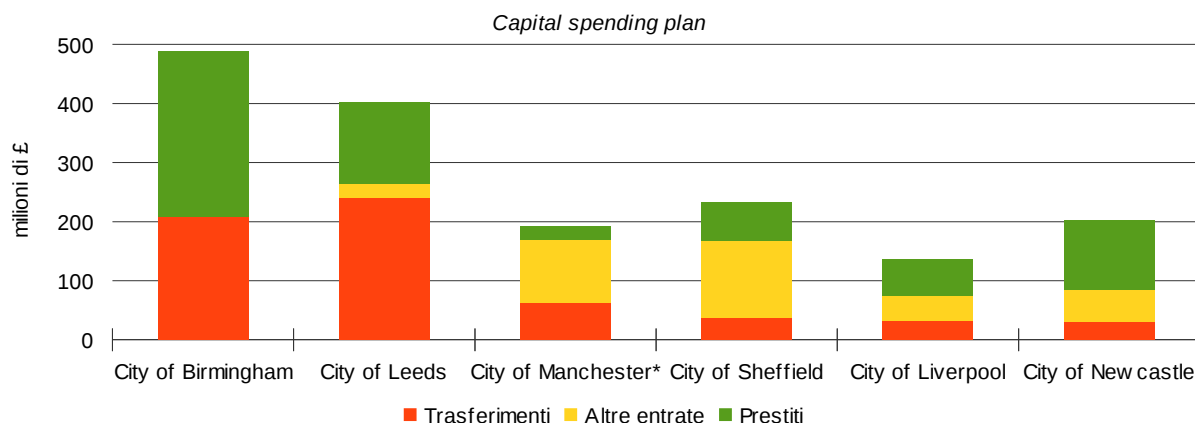
Riguardo al finanziamento delle spese in conto capitale (Grafico 2.10), eccetto nel caso di *Birmingham* e *Leeds* i trasferimenti svolgono un ruolo marginale, contribuendo nei restanti casi per una quota tra il 15% e il 30% (*Liv*:23,9%; *Bir*:42,6%; *Man*:32,4%; *Le*:59,9%; *Sh*:16%; *New*:15%). La quota finanziata tramite le altre entrate e i prestiti rappresenta generalmente (eccetto appunto *Leeds*) più della metà.

Grafico 2.9. - Composizione delle entrate correnti dei MDs di Birmingham, Leeds, Manchester, Sheffield, Liverpool e Newcastle



43 Entrambe gravano sul patrimonio immobiliare, rispettivamente su quello residenziale e su quello produttivo. Nel caso del *BR* si dovrebbe parlare più precisamente di un trasferimento fiscalizzato, dal momento che i governi locali, a differenza del caso della *Council Tax* non hanno alcun margine di manovra.

Grafico 2.10. - Composizione delle entrate in conto capitale dei MDs di Birmingham, Leeds, Manchester, Sheffield, Liverpool e Newcastle



2.4.2. La Greater London Authority

Le vicissitudini riguardo all'assetto del governo locale esposte in precedenza valgono allo stesso modo per il caso di Londra. Infatti è del 1965 il primo riassetto organizzativo di Londra, con l'istituzione del *Greater London Council*, in sostituzione del precedente *London County Council*, e la contestuale nascita dei 32 *London boroughs*. Questi ultimi erano assimilabili ai distretti metropolitani, se non fosse che l'equilibrio di forza rispetto al livello di governo superiore (il *GLC*) era ancora più sbilanciato a proprio favore, come testimonia il fatto che erano responsabili di quasi il 90% delle spese locali⁴⁴. Anche questo aspetto contribuisce a spiegare il motivo per cui il *Greater London Council* condivise la sorte dei *metropolitan county councils* con l'abolizione avvenuta nel 1986. Come avvenuto in quel caso, sebbene tutte le funzioni passarono in capo ai *London boroughs*, una serie di funzioni strategiche furono portate avanti da *authorities* costituite *ad hoc*. Solo a seguito del referendum del 1998 fu ricreato un livello di governo metropolitano, diventato operativo nel 2000, ovvero la *Greater London Authority*.

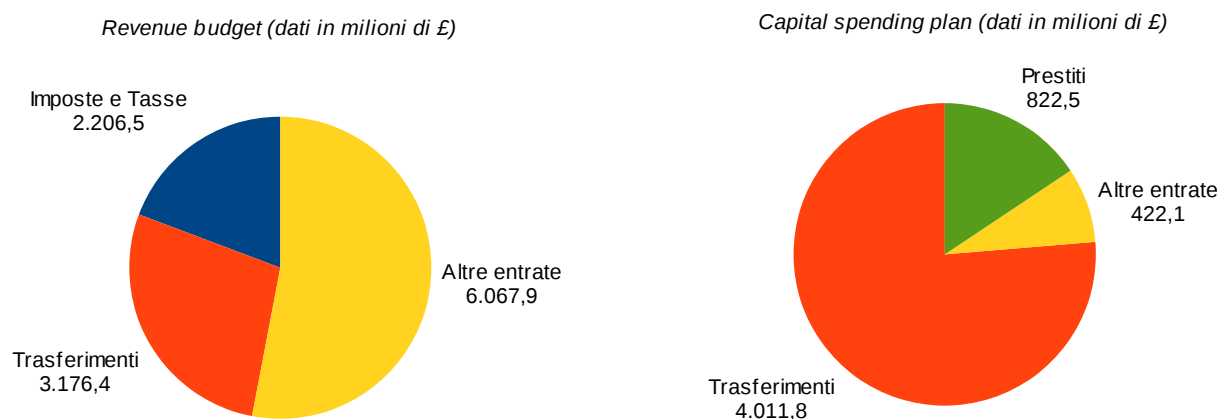
La sua struttura prevede un sindaco e un'assemblea (di 25 membri) elettivi. Le sue competenze riguardano:

1. la pianificazione strategica;
2. il trasporto pubblico e privato;
3. lo sviluppo economico;
4. la polizia;
5. la gestione incendi ed emergenze;
6. la cultura;
7. la salute.

Il resto delle competenze restano in capo ai 32 borghi di Londra e alla *City of London*. Oltre ad un maggior numero di competenze, la *GLA* si differenzia (per ora) dalle varie *Combined Authorities* per una particolarità importante, ovvero che è una *perceiving authority*, ovvero ha la possibilità di imporre la *council tax*. Questa si aggiunge a quelle stabilite dai vari *boroughs*. Nella Tabella A.7 in appendice viene riportato il budget relativo all'esercizio 2015-2016, rappresentato nei Grafici 2.11 e 2.12, rispettivamente per la parte corrente e per quella capitale.

44 E. SLACK - A. CÔTÉ (2014), *Comparative Urban Governance, Future of cities: working paper*, Foresight, Government Office for Science, 27.

Grafico 2.11. - Composizione delle entrate correnti della GLA **Grafico 2.12.** - Composizione delle entrate in conto capitale della GLA



Come si nota, anche nel caso della GLA, in linea con quanto visto nel caso dei distretti metropolitani, la quota di finanziamento che deriva dalla fiscalità è la parte più esigua, attestandosi attorno al 10%. Più della metà delle entrate correnti proviene dalla voce altre entrate (53%), ovvero dalle tariffe (maggiormente quelle del trasporto) e da altre *charge*, tra cui si ricorda la *congestion charge*, (che per l'esercizio 2015-2016 vale 172,2 milioni di £). Infine un contributo rilevante, pari al 37% è fornito dai trasferimenti correnti.

Al contrario i trasferimenti costituiscono più dei tre quarti dei finanziamenti per investimenti (76,3%). Il ricorso al prestito contribuisce per un 15,6%, mentre la parte restante è finanziata da altre entrate.

2.5. Considerazioni comparative

Al termine della rassegna è possibile effettuare alcune considerazioni, tanto sull'assetto di *governance* che su quello del finanziamento e della componente fiscale. In quest'ultimo caso l'analisi terrà conto delle indicazioni emerse nella parte teorica (cfr. *Capitolo 1*).

Da un punto di vista della struttura di governo, i casi presi in considerazione indicano una tendenza verso l'instaurazione di uno schema a due livelli (*two-tier*), almeno nel caso delle grandi città, il che rileva in quanto altera lo schema classico delle competenze e dei poteri comunali. La portata del fenomeno è maggiore nel caso francese, dove il modello delle intercomunalità, di cui le *métropoles* sono solo una delle manifestazioni, rappresenta un tassello importante dell'assetto futuro del territorio francese. Infatti la legge del 16 Dicembre 2010 "*di riforma delle collettività locali*" ha previsto che ogni dipartimento si doti di uno *schema dipartimentale di cooperazione intercomunale* il cui obiettivo finale è la copertura integrale del proprio territorio da parte di EPCI a fiscalità propria: ciò significa che, a regime, ogni comune dovrà aderire ad un ente intercomunale, e a testimonianza dell'avanzamento del processo, già al 1° Gennaio del 2016 solo 27 comuni (su 36'658) restano ancora "isolati", ovvero non fanno parte di un EPCI. Una tendenza simile si riscontra nel caso spagnolo, che accanto alle *Áreas Metropolitanas* (istituite per legge) presenta anche un sistema alquanto sviluppato di associazioni di comuni su base volontaria (le *Mancomunidades de Municipios*). Nel caso inglese, tale fenomeno è meno pronunciato ed è maggiormente circoscritto alle aree metropolitane, come testimoniato dalla GLA e dall'evoluzione delle *Combined Authorities*.

Per quanto riguarda il finanziamento, il discorso deve essere articolato su più livelli. Dal punto di vista dell'autonomia finanziaria quello francese è il caso che presenta il livello più elevato, dal momento che i trasferimenti costituiscono al massimo un terzo delle entrate correnti (nello specifico per *Nantes Métropole*), grazie al contributo determinante della componente tributaria (*Imposte e Tasse*). Nel caso inglese invece il discorso differisce a seconda che si considerino la *Grater London Authority* o i *Metropolitan Districts*. Infatti nel primo caso l'autonomia finanziaria è molto elevata, dal momento che le entrate proprie costituiscono quasi tre quarti di quelle correnti. A differenza del caso francese però la parte determinante è costituita dalle

altre entrate, ovvero le tariffe per i vari servizi gestiti dalla *GLA*, tra cui il trasporto pubblico locale della capitale del Regno Unito (si consideri che i ricavi da traffico coprono da soli il 40% del *budget* dell'*Authority*). Al contrario per gli altri enti inglesi i *trasferimenti* costituiscono la voce di finanziamento più importante, con una quota comunque maggiore della metà delle entrate correnti, con punte che arrivano attorno al 75% (*Liverpool* e *Birmingham*), ovvero l'esatto contrario di quanto visto nel caso della *GLA*. In particolare si nota come in questi casi la componente extratributaria sia molto più bassa che nel caso londinese. L'evidente discrepanza potrebbe dipendere dal fatto che per i *districts* considerati, molti servizi vengano gestiti dalle *Combined Authorities* (congiuntamente ad altri distretti) le quali percepiscono di conseguenza i relativi introiti da tariffa. Anche nel caso spagnolo, l'*AMB* si finanzia per più della metà delle entrate correnti attraverso trasferimenti.

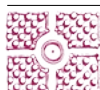
Limitando l'analisi alla componente fiscale, la Tabella A.8 (in appendice) fornisce le principali informazioni sul funzionamento delle varie imposte e tasse applicate dagli enti presi in esame nei paragrafi precedenti. Sulla base delle loro caratteristiche, gli strumenti fiscali sono stati raggruppati secondo le categorie esposte nel *paragrafo 1.3.3*, ovvero immobiliari, sui redditi, sul consumo, sulle attività produttive e le *smart taxes*. Si nota innanzitutto come, anche per la maggiore quota sul totale delle entrate correnti, le *métropoles* francesi godono di un ventaglio di possibilità maggiore.

Più in generale, in tutti i casi esaminati le *imposte immobiliari* costituiscono la componente maggiore (in alcuni casi unica) delle entrate fiscali. Ciò non stupisce, essendo in linea con quanto visto nella parte teorica, la quale indica come quelle immobiliari siano le imposte più adatte al finanziamento dei governi locali. Tra i casi considerati, si possono comunque ravvisare alcune differenze nella loro applicazione.

Infatti sebbene sia nel caso inglese, che in quello francese e spagnolo le imposte sugli immobili gravanti sulle attività produttive siano appannaggio delle municipalità, nel primo caso i comuni (i *districts*) non hanno la possibilità di determinarne le aliquote, dal momento che la fissazione dei *business rates* è di competenza del governo centrale. Sotto questo specifico aspetto, il caso inglese sembrerebbe maggiormente in linea con le raccomandazioni teoriche dal momento che i possibili fenomeni di competizione fiscale sono generalmente maggiori nel caso degli immobili produttivi rispetto al caso di quelli residenziali. Bisogna segnalare però che nel caso francese e spagnolo la tendenza è parzialmente mitigata proprio dall'assetto di *governance* in virtù del quale gli enti di governo metropolitano da un lato integrano la tassazione comunale in materia (ciò vale in Francia per la *TH*, la *TFPB* e la *TFPNB* e a Barcellona per l'*IBI*, tramite il *Tribut Metropolità*) e dall'altro la sostituiscono (ciò vale solo in Francia per la *CFE*).

Un secondo aspetto da mettere in luce della tassazione immobiliare inglese è come la *Council Tax* presenti molte caratteristiche che la identificano come una *service tax*. E' infatti l'unico strumento fiscale, destinato dunque al finanziamento della generalità dei servizi comunali, per molti dei quali, altrove, sono previste delle tasse specifiche, come ad esempio per la raccolta rifiuti. Si nota infatti come nella Tabella A.9, riportata in appendice, il suo gettito pro capite sia generalmente superiore a quello delle sole imposte immobiliari nel caso francese. Inoltre il suo ammontare viene determinato a partire dai costi lordi dei servizi ai quali vengono sottratte tutte le entrate, quali i trasferimenti (governativi), le tariffe (dei servizi) e le altre entrate (es. redditi da immobili): la differenza finale è appunto il *Council Tax requirement*. Il soggetto passivo non è il proprietario dell'immobile, ma chi vi abita, ovvero colui che usufruisce dei servizi pubblici, ed indipendentemente dal fatto che si tratti di abitazione principale. Un aspetto che rafforza tale prospettiva è la previsione per cui l'ammontare pieno della *Council Tax*, fa riferimento alla presenza di due adulti nell'immobile. In caso contrario è possibile avere riduzioni di imposta, come ad esempio nel caso di un unico inquilino. Solo nel caso francese è ravvisabile un'imposta con caratteristiche simili, ovvero la *Taxe d'Habitation*, sebbene questa sia inserita in un contesto che presenta anche tasse specifiche per alcuni servizi (come la *Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères* per la raccolta dei rifiuti) e di imposte di tipo patrimoniale più classiche (come la *Taxe Foncière sur les Propriété Bâties* che grava sui proprietari). Non è invece presente un'imposta simile nel caso di Barcellona.

Solo nel caso di Lione si ravvisa un'imposta sulle transazioni immobiliari (*Droits de Mutation à Titre Onereux*). In generale nell'ordinamento francese quest'imposta è appannaggio in parte dei dipartimenti (4,7%) e in parte dei comuni (1,2%), ma la parte comunale non è tra le imposte trasferite alle *métropoles*. La voce che si ravvisa nel caso di Lione è la parte dipartimentale, che la *Métropoles de Lyon* eredita in quanto sostituisce entro i propri confini il vecchio dipartimento del *Rodano*. Nel caso catalano invece un'imposta



sulle plusvalenze immobiliari opera a livello comunale e non metropolitano, ovvero l'*Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana*.

Apprendo una breve parentesi sulla parte in conto capitale, si nota come nel caso francese le imposte immobiliari in conto capitale, corrispondenti agli oneri concessori, ovvero la *Taxe d'Aménagement* e la *Taxe d'Équipement* (fino al 2012), sono appannaggio dell'ente metropolitano. Questo è in linea con l'idea che questo è prima di tutto lo strumento per lo sviluppo di un progetto metropolitano, per cui alla base devono esserci gli investimenti in capitale. Nel caso spagnolo invece gli oneri (*Impuesto Sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*) restano in capo alle municipalità. In Inghilterra, a seguito del *Town and Country Planning Act* del 1990 è stata introdotta la possibilità di per le autorità di sottoscrivere accordi (di diritto privato) con i costruttori in caso di nuovi progetti di sviluppo urbano. Tali dispositivi, conosciuti come *Section 106 Planning Obligations agreements*, servono ad attenuare l'impatto del progetto di sviluppo e finanziano opere in assenza delle quali il progetto in questione non possa essere considerato *accettabile*. Nella pratica tale dispositivo non si è rivelato efficace, per alcune serie di motivi. In primo luogo si applica a pochi interventi di sviluppo urbano, portando così risorse esigue. Inoltre poggiando su accordi, il suo ammontare viene concordato in sede di approvazione del progetto ed è dunque non quantificabile *a priori*, introducendo un problema di trasparenza. Infine le infrastrutture finanziabili con i proventi sono *site-specific*, proprio per la *ratio* sottostante, ovvero mitigare l'impatto sul sito dell'intervento. Sulla base di queste osservazioni dal 2010 è anche possibile per le autorità far ricorso ad un *Community Infrastructure Levy*. Introdotto dal *Planning Act* del 2008, il *CIL* non si basa su accordi e il suo ammontare è definito in sterline per metro quadro, sulla base di tabelle prefissate, differenziate per tipo e localizzazione dell'intervento di sviluppo urbano, conferendo maggior trasparenza al prelievo. A questo si unisce la caratteristica di essere applicabile a molte più casistiche di intervento e, dal lato della spesa, quella di poter finanziare opere i cui effetti ricadono su un'area più ampia rispetto al sito di localizzazione del progetto sottoposto a *CIL*, abbandonando la caratteristica *site-specific*. Tra i *districts* analizzati, il *CIL* risulta introdotto solo a Birmingham, Leeds e Sheffield, mentre a Liverpool, Manchester e Newcastle è ancora in corso il dibattito sull'opportunità di introdurlo. Londra è l'unico caso in cui un *CIL* è applicato sia da alcune municipalità (*London Boroughs*) che, dal 2012, dall'ente metropolitano, il cosiddetto *Mayoral CIL*, la cui riscossione è affidata alle municipalità. La *GLA* destina i relativi proventi al progetto *Crossrail*, progetto ferroviario che collegherà Londra con alcune contee limitrofe. Dai dati disponibili⁴⁵, dalla sua istituzione il suo ammontare è cresciuto, arrivando nell'anno fiscale 2013-2014 a quasi 50 milioni di sterline, mentre nei soli primi due trimestri di quello successivo ha raggiunto il livello di 33 milioni. Come negli altri casi europei esaminati, comunque il suo apporto rimane comunque modesto se confrontato con l'entità del *capital spending plan* del 2015/2016 pari a circa 5 miliardi.

In linea con quanto emerso nella parte teorica, in nessuno dei casi esaminati sono presenti *imposte sul reddito* delle persone fisiche o giuridiche, né nelle modalità di imposta propria, né in quella di addizionali ad imposte di enti superiori. Si può estendere tale discorso anche alle *imposte sul consumo*.

La *tassazione sulle attività produttive* (non considerando quelle immobiliari, già viste) è invece presente, almeno nel caso francese e nel caso spagnolo, sebbene a livello municipale e non metropolitano (l'*IAE, Impuesto sobre Actividades Económicas*). In particolare vengono applicate un'imposta sul valore aggiunto (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises*), una serie di imposte unitarie (con basi imponibili differenti a seconda dei casi) sulle imprese di rete (*Imposition Forfetaire sur les Entreprises de Réseau*), un'imposta sul monte stipendi (*Versément Transport*) e, nel solo caso di Lione, un'imposta sui contratti assicurativi di derivazione dipartimentale (*Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance*). Sebbene la teoria suggerisca l'applicazione di questo tipo di imposte da parte di livelli di governo più ampi, in modo da prevenire fenomeni di competizione fiscale, nel caso francese tale problema è arginato da due aspetti. Da un lato, molte di queste imposte si configurano come trasferimenti fiscalizzati (*CVAE* e *IFER*) o come compartecipazioni⁴⁶ (*TSCA*), per cui l'impossibilità di variare le aliquote fa automaticamente venire meno la

45 N. LEES - R. JONES (2014), *Mayoral Community Infrastructure Levy, 2014 Biennial Review*, December 2014, GREATER LONDON AUTHORITY, 8.

46 Il gettito della *TSCA* viene destinato principalmente al dipartimento, sebbene per alcune specifiche tipologie di assicurazione, il relativo gettito è destinato (in tutto o in parte) anche alla *Caisse nationale des allocations familiales* e alla *Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés*.

possibilità di utilizzarle strategicamente. Nel caso del *Versement Transport*, i cui proventi servono a finanziare il trasporto pubblico locale, le aliquote sono invece determinate dalle autorità locali regolatrici del servizio, per cui il problema non è escludibile a priori. Ma a parziale attenuazione del fenomeno, similmente a quanto già visto nel caso immobiliare, le autorità regolatrici del trasporto pubblico locale hanno generalmente estensione sovracomunale, impedendo la competizione tra le municipalità almeno a livello intrametropolitano.

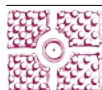
Infine sono presenti differenti tributi ascrivibili alla categoria che nella parte teorica è stata denominata *smart*, della quale fanno parte strumenti che, accanto al reperimento di gettito si pongono l'obiettivo di contrastare le esternalità negative principalmente di carattere ambientale. Il tributo più diffuso è quello legato alla gestione dei rifiuti, presente sia nel caso francese (*Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères*) che in quello di Barcellona (*Taxes pel Servei de Tractament de Residus*), mentre non è presente nel caso inglese, dove come visto parte della *Council Tax* serve anche a finanziare il servizio di raccolta dei rifiuti urbani. Nei due casi in cui è presente si rintracciano alcune diversità nell'applicazione. Entrambi i tributi di livello metropolitano, si discostano dall'idea di tariffa, per cui l'ammontare non è proporzionato alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta da ciascun contribuente, ma questa è approssimata da una base imponibile che nel caso francese è pari alla metà del valore catastale e il soggetto passivo è il proprietario. Nel caso di Barcellona per l'applicazione della tassa si classificano gli immobili residenziali in 12 categorie a seconda del consumo effettivo di acqua, mentre gli immobili produttivi in 6 categorie a seconda del tipo di rifiuto che l'attività produce.

Un'altra categoria di tributi di tipo *smart* sono quelle sui prodotti energetici. L'applicazione di un'imposta serve a tener conto delle esternalità negative ambientali e dunque del costo che il loro consumo impone alla collettività. In particolare, tra i casi analizzati, questo tipo è presente solamente in Francia, in forma di accise e limitatamente al caso di Lione. Anche in questo caso, tale differenza rispetto alle altre *métropoles* francesi è da ricercarsi nella natura particolare della *Métropole de Lyon*, che le consente di mutuare tributi di rango dipartimentale: fanno parte del ventaglio di strumenti la *Taxe sur l'Électricité* e la *Taxe Interieur sur la Consommation des Produits Énergétiques* (sul consumo di carburanti). Più in particolare la prima, che assume la forma di un'addizionale su alcune categorie di consumatori, può essere applicata anche dai comuni, ma non è tra quelle che passa automaticamente in capo alle *métropoles* di diritto ordinario, motivo per cui non è presente in quelle analizzate. Infatti nei casi di Tolosa, Bordeaux e Nantes, rimane ai comuni. La seconda al contrario prende la forma di compartecipazione ad una tassa statale. Dal 2004 infatti una parte del gettito viene destinata ai dipartimenti, a seguito di trasferimenti di competenze precedentemente svolte dal governo centrale.

Sempre ascrivibili alla stessa categoria, vi sono poi i tributi che colpiscono il consumo di suolo o il suo uso temporaneo. Tra i casi analizzati, l'unico esempio è la *Taxe sur les Surfaces Commerciales*, presente sia nelle *métropoles* di diritto ordinario che a Lione. Colpisce le grandi superfici di vendita (maggiore di 400mq) e la base imponibile sono i metri quadrati dei locali. Per tener conto delle differenti realtà di vendita non si applica alle attività con fatturato annuale inferiore ai 460'000 € e anche nei casi in cui si applichi, la aliquota varia in funzione del fatturato/mq ed è compresa tra i 5,74 €/mq e i 34,12 €/mq. Essendo un'imposta che colpisce gli immobili produttivi, sebbene non sul proprio valore, ma sulla propria estensione, le modalità di applicazione rispettano le indicazioni della teoria, dal momento che i margini di azione dei governi locali sono nulli, e dunque il tributo non è esposto a fenomeni di competizione fiscale. Riconducibile alla stessa *ratio*, tra le imposte in conto capitale nel caso francese si trova il *Versement pour Sous Densité*. Si tratta di un tributo aggiuntivo ai locali oneri concessori (*Taxe d'Aménagement*), applicabile solo alle nuove costruzioni nel caso queste presentino un rapporto tra superficie calpestabile dell'immobile e superficie del lotto di costruzione inferiore ad una soglia minima di densità deliberata da ciascun comune.

Nei contesti analizzati non sono presenti, almeno a livello degli EPCI o dell'area metropolitana catalana, dei tributi sull'occupazione di suolo pubblico o sulla pubblicità che rimangono invece appannaggio delle municipalità.

Infine tra i casi analizzati, solo in quello francese si ritrova una tassa di soggiorno. La *Taxe de Séjour* non figura nel novero dei tributi trasferiti di diritto dai comuni alla *métropole*. Per questo motivo solo nel caso di Nantes e di Lione la tassa è gestita a livello metropolitano, mentre nel caso di Tolosa e Bordeaux il potere è rimasto in capo ai comuni. Come già visto a più riprese, la *Métropole de Lyon* presenta la particolarità di avere anche una *Taxe Additionnelle à la Taxe de Séjour* di derivazione dipartimentale, pari al

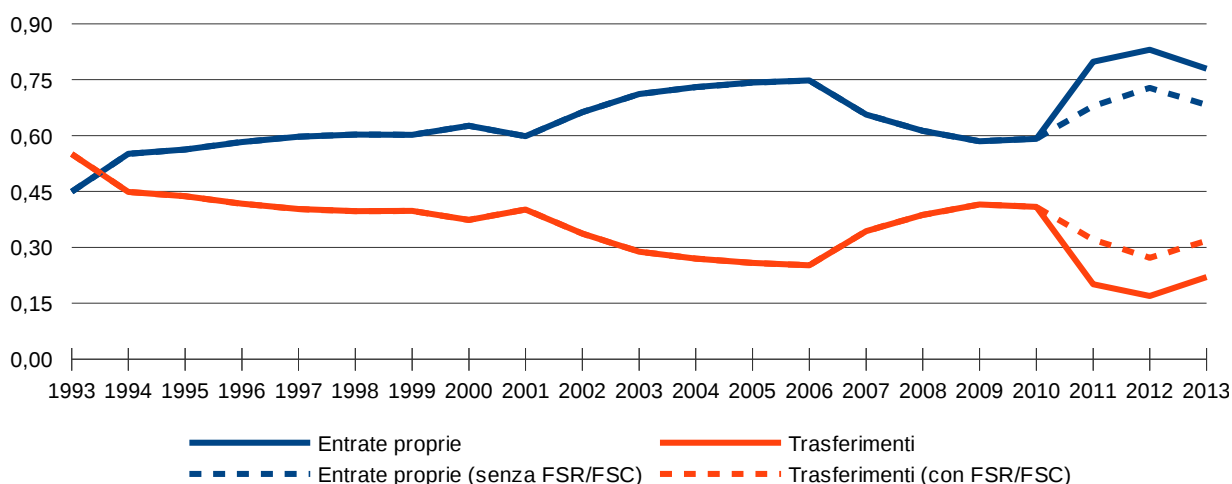


10% del valore della tassa comunale (o in caso dell'EPCI). Nel caso di Barcellona, pur essendo presente un'imposta sui pernottamenti, si tratta di un tributo di livello regionale, gestito dalla *Generalitat de Catalunya*. Nel caso britannico, invece, sebbene sia un tema dibattuto, nessun ente locale o metropolitano ha istituito nulla di simile. Al contrario solo nel caso londinese è presente uno strumento di *road pricing*, ovvero la *Congestion Charge*. Istituita nel 2003, prevede il pagamento di un pedaggio di 11,5 £ per ogni veicolo motorizzato che intenda circolare nella zona centrale della *Greater London*.

3. IL CASO ITALIANO

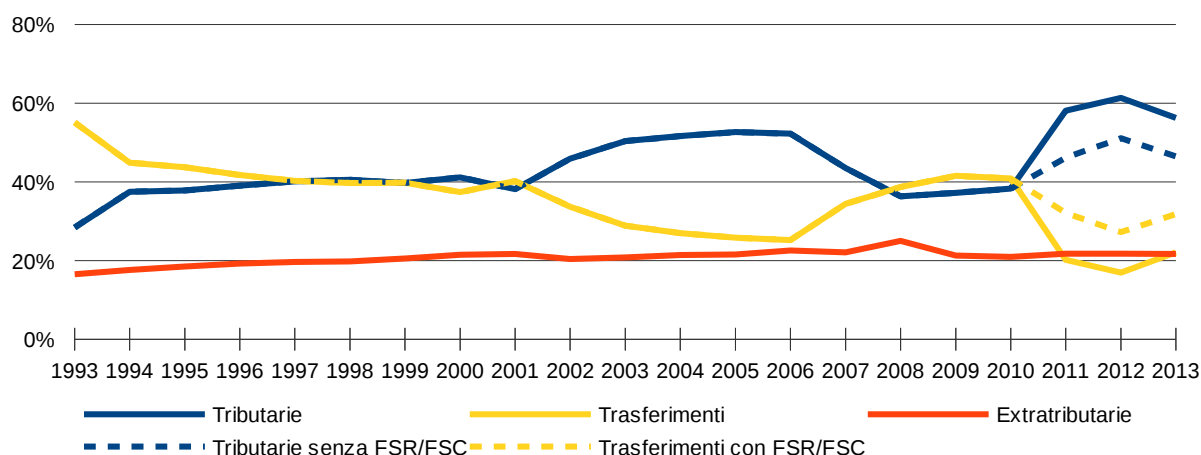
Gli ultimi vent'anni hanno rappresentato un periodo molto importante per la finanza dei comuni italiani. E' in questo periodo infatti che si compie il passaggio da una situazione basata sostanzialmente su una finanza derivata, che traeva le sue origini nella riforma tributaria dei primi anni '70, ad un sistema in cui al contrario le entrate proprie costituiscono la parte principale delle risorse dell'ente. Come mostra il Grafico 3.1 (i dati relativi sono riportati nella Tabella A.10 in appendice), dal 1993 il contributo delle entrate proprie sul totale di quelle correnti è aumentata da un valore al di sotto del 50% fino a raggiungere nel 2013 quasi l'80% (o il 70% nel caso si considerino il Fondo Sperimentale di Riequilibrio e il Fondo di Solidarietà Comunale come trasferimenti⁴⁷). Se si considera il dato in maniera maggiormente disaggregata, come mostrato dal Grafico 3.2, si nota come questa inversione di tendenza sia determinata da un aumento della componente tributaria, dal momento che quella extratributaria presenta un andamento più costante durante tutto il periodo. Dal grafico si nota come nell'evoluzione del grado di autonomia si evidenzino quattro momenti principali.

Grafico 3.1. - Evoluzione del grado di autonomia finanziaria dei comuni italiani. Accertamenti



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Grafico 3.2. - Evoluzione delle componenti delle entrate correnti dei comuni italiani. Accertamenti



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

47 Sebbene sia contabilizzato nel Titolo I, può essere considerato un trasferimento verticale nel periodo 2011-2012 (Fondo Sperimentale di Riequilibrio) mentre nel periodo successivo un trasferimento orizzontale (Fondo di Solidarietà Comunale).

Il primo si pone all'inizio del periodo di riferimento e segna l'inversione di tendenza nel grado di autonomia fiscale. Ciò coincide con gli effetti della Legge 421/1992, la quale conteneva la delega al governo per la razionalizzazione e revisione della disciplina di alcune materie, tra le quali la finanza territoriale. Ciò portò all'emanazione di due decreti legislativi, il primo dei quali, il D.Lgs. 504/1992, istituì l'*Imposta Comunale sugli Immobili*, mentre il secondo, il D.Lgs. 507/1993 oltre ad armonizzare alcuni tributi comunali, istituì la *Tassa per lo smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani*.

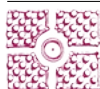
Successivamente si nota come il grado di autonomia finanziaria cresce in maniera costante, ma subisce un'accelerazione attorno al 2000 in concomitanza della riforma costituzionale che ne ha modificato il Titolo V, introducendo tra le altre cose, il principio di federalismo fiscale all'art.119. In questo frangente infatti altri tributi si aggiunsero alla finanza comunale, tra cui ad esempio l'*addizionale IRPEF* (dal 1999) e, in attesa della piena applicazione della disciplina di quest'ultima (soggetta dal 2003 ad un blocco delle aliquote) anche una *compartecipazione al gettito dell'IRPEF* (dal 2002). L'istituzione della compartecipazione venne accompagnata da una contestuale riduzione di pari importo dei trasferimenti statali. Sebbene su tale entrata, come si vedrà, i margini di manovra dei comuni fossero nulli, configurandosi dunque come un trasferimento fiscalizzato, ciò determinò un forte incremento della componente tributaria a scapito di quella dei trasferimenti centrali.

Questo progressivo aumento del grado di autonomia subisce una brusca inversione di tendenza nel periodo 2007-2008, anno in cui intervennero due importanti modifiche al sistema. In un primo momento infatti, con la Finanziaria per il 2007 venne modificato il sistema di funzionamento della compartecipazione all'IRPEF, che comportò un forte ridimensionamento dell'apporto di quest'ultima alle entrate proprie. Successivamente con il D.L. 93/2008 vennero apportate modifiche alla principale imposta comunale, ovvero l'ICI. Venne infatti introdotta un'esenzione dal pagamento dell'imposta sull'abitazione principale per tutti gli immobili al di fuori di quelli classificati nelle categorie A1/A8/A9 (i cosiddetti "*immobili di lusso*"). Entrambe le misure provocarono una drastica diminuzione del grado di autonomia finanziaria dei comuni, portando la componente tributaria ad attestarsi ad un livello più basso di quella dei trasferimenti.

L'andamento rimane costante fino all'inizio dell'ultima fase che comincia nel 2011, quando, a seguito della Legge 42/2009, recante delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, venne emanato il D.Lgs. 23/2011.

3.1. Dalla Legge delega 42/2009 alla situazione attuale

Per gli enti locali, la Legge Costituzionale 3/2001 sanciva al massimo livello il passaggio da una finanza derivata ad una basata sulle entrate proprie, portando a compimento il percorso iniziato con le riforme dei primi anni Novanta. Il nuovo articolo 119 delineava infatti un assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali improntato al cosiddetto *federalismo fiscale*. Tale assetto si basava su due principi cardine, ovvero da un lato l'autonomia finanziaria di entrata e spesa per tutti gli enti territoriali e dall'altro la possibilità per gli stessi di istituire tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. E' utile notare come quest'ultimo richiamo introducesse una differenziazione tra gli enti territoriali riguardo alla possibilità di istituire tributi. Infatti il nuovo articolo 117 poneva il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni. Poiché solo attraverso la legge è possibile istituire tributi, per gli enti territoriali senza potestà legislativa (province e comuni) era preclusa la possibilità di istituire autonomamente dei tributi. Sebbene la riforma costituzionale fosse stata compiuta nel 2001, fu solo nel 2009 che il Parlamento, attraverso la Legge 42/2009, delegò il Governo a varare uno o più decreti legislativi che dessero piena attuazione all'articolo 119 della Costituzione. In virtù di quanto detto poc'anzi la legge delega prevedeva, tra i principi informanti i decreti, la possibilità per le regioni di istituire, con riferimento ai presupposti non già assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, tributi regionali e locali, e in merito a questi ultimi gli ambiti di autonomia degli enti (*art.2, c.2, lettera q*). Tale previsione era ribadita nella parte riguardante i principi di coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali (*art.12, c.1, lettera g*). Ciò introduceva la possibilità della nascita di un sistema impositivo regionale e locale, basato su legge regionale e autonomo rispetto a quello dello Stato. Inoltre con riferimento specifico alla finanza comunale si delineava un quadro basato principalmente sui tributi propri istituiti con legge dello Stato (*art.11, c.1, lettera b*), tra cui l'imposizione immobiliare (con esclusione della tassazione patrimoniale sulla prima casa), su



compartecipazioni a tributi erariali, ovvero una compartecipazione al gettito IVA e IRPEF (art.11, c.1, lettera b), su addizionali a tributi erariali, come l'addizionale IRPEF, un'imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (art.11, c.1, lettera d), e come detto in precedenza eventuali tributi istituiti con legge regionale (art.11, c.1, lettera g). Oltre a questi rimanevano i tributi comunali legati alla pubblicità, alle pubbliche affissioni e all'occupazione di spazi e aree pubbliche.

I Decreti Legislativi recepirono le indicazioni della Legge delega e in particolare il D.Lgs. 68/2011 all'art. 38 introduceva la possibilità per le regioni di istituire tributi regionali e locali nei presupposti non già assoggettati a imposizione da parte dello Stato, mentre il D.Lgs. 23/2011 si occupava di ridisegnare la fiscalità municipale.

Nella sua formulazione originaria il D.Lgs.23/2011 prevedeva un periodo di transizione (2011-2013) che avrebbe dovuto condurre il sistema a regime a partire dal 2014. Nella prima fase i proventi della fiscalità immobiliare⁴⁸, sarebbero confluiti in un fondo perequativo (verticale) di nuova istituzione, ovvero il *Fondo Sperimentale di Riequilibrio*, con contestuale diminuzione dei trasferimenti correnti (ciò spiega l'aumento vertiginoso delle entrate tributarie nel 2011 e la contestuale diminuzione dei trasferimenti, mostrate nel Grafico 3.2). Veniva introdotta una *compartecipazione IVA* in misura finanziariamente equivalente ad una compartecipazione IRPEF del 2%. In virtù di ciò la vecchia compartecipazione IRPEF cessava di esistere. Veniva poi introdotta la possibilità di istituire un'*imposta di soggiorno e di sbarco*, e ampliate le possibilità di istituire un'*imposta di scopo*. Infine si prevedeva che con regolamento si sarebbe disciplinata la graduale cessazione della sospensione del potere comunale di istituire o (in caso presente) di aumentare le aliquote dell'addizionale IRPEF.

Nella situazione a regime, a partire dal 2014, si prevedeva l'attribuzione diretta della fiscalità immobiliare ai comuni e soprattutto l'istituzione dell'*Imposta Municipale Propria (IMU)* in sostituzione dell'ICI e dell'IRPEF sui redditi fondiari, e dell'*Imposta Municipale Secondaria (IMUS)*, che avrebbe accorpato i vari tributi comunali sulla pubblicità (Imposta Comunale sulla Pubblicità e Canone di Installazione Mezzi Pubblicitari) e le affissioni (Diritti sulle Pubbliche Affissioni), e sull'occupazione di spazi e aree pubbliche (Tassa/Canone sull'Occupazione di Spazi e Aree Pubbliche).

L'impianto appena delineato fu successivamente modificato attraverso una serie di interventi di origine tanto governativa quanto parlamentare.

Infatti anche a seguito degli effetti della contemporanea crisi finanziaria globale sui saldi di finanza pubblica, il D.L.201/2011 anticipò in via sperimentale l'applicazione dell'IMU al 2012, apportandovi tra l'altro modifiche sostanziali, tra cui l'estensione dell'applicazione all'abitazione principale. Venne inoltre istituito, a partire dal 2013, il *Tributo Comunale sui Rifiuti e Servizi (TARES)*, in sostituzione delle diverse forme di prelievo applicate a livello comunale per il servizio rifiuti. Infine si prevedeva che la compartecipazione IVA sarebbe confluita nel Fondo Sperimentale di Riequilibrio.

Successivamente la Legge di Stabilità per il 2013, oltre ad apportare ulteriori modifiche all'IMU riguardo alla ripartizione del gettito, sospese la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare e della compartecipazione IVA. Collegato a questo, il *Fondo Sperimentale di Riequilibrio* venne sostituito da un *Fondo di Solidarietà Comunale*, il quale a differenza del precedente non è finanziato da tributi erariali, ma da una quota dell'IMU, venendosi a configurare dunque come un fondo perequativo orizzontale.

La Legge di Stabilità per il 2014, ha infine effettuato un riordino della tassazione municipale, che ha condotto all'attuale assetto. Viene quindi istituita l'*Imposta Unica Comunale (IUC)*, basata su due presupposti impositivi, il primo costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore e il secondo legato alla fruizione dei servizi comunali. Questo comporta che all'interno della IUC si distinguono due componenti: la prima, ovvero l'*IMU* (dalla cui applicazione viene però esclusa l'abitazione principale non "di lusso"), che riprende per il resto l'imposta già applicata in via sperimentale nel biennio precedente; la seconda, quella legata alla fruizione di servizi e destinata a sostituire la TARES, si compone a sua volta di due parti, ovvero il *Tributo per i Servizi Indivisibili (TASI)* e la *Tassa Rifiuti (TARI)*. Inoltre la stessa Legge di Stabilità per il 2014 ha posticipato l'applicazione dell'IMUS al 2015, sebbene il D.L.192/2014 ne ha ulteriormente posticipato l'introduzione al 2016.

48 Si tratta di tributi erariali, tra cui le imposte ipotecarie e catastali, l'IRPEF sui redditi fondiari (escluso quello agrario), la cedolare secca sugli affitti di immobili (una quota) e alcune imposte di registro.

Infine la Legge di Stabilità per il 2016, oltre a modificare sostanzialmente la TASI, con l'esclusione dell'applicabilità agli immobili adibiti ad abitazione principale, ha definitivamente abrogato l'IMUS, lasciando però invariata l'operatività dei tributi che questa avrebbe dovuto sostituire, ovvero quelli sulla pubblicità e affissioni e quelli legati all'occupazione di spazi e aree pubbliche. Infine sempre per il 2016 è utile ricordare come la Legge di Stabilità abbia sospeso l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015.

3.2. Il quadro normativo e gli aggregati delle principali imposte e tasse

Dunque l'attuale quadro di riferimento della fiscalità municipale è composto principalmente dai seguenti tributi:

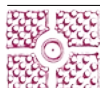
- l'IMU, che rappresenta la componente legata alla tassazione immobiliare;
- la TASI, legata al finanziamento dei servizi indivisibili;
- la TARI, destinata al finanziamento del servizio rifiuti;
- una parte di trasferimenti fiscalizzati, ovvero il FSC;
- una componente legata alla tassazione dei redditi, ovvero l'addizionale comunale all'IRPEF;
- la serie di tributi che avrebbero dovuto essere accorpate nell'IMUS, ovvero l'imposta sulla pubblicità (ICP), il canone di installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP), il diritto per le pubbliche affissioni (DPA) e la tassa/canone per l'occupazione di aree pubbliche (TOSAP e COSAP);
- l'imposta di soggiorno/di sbarco, che costituisce la forma di tassazione dei city users non residenti;
- l'imposta di scopo, legata all'IMU, destinata ad incrementare il capitale infrastrutturale dei comuni, essendo i suoi proventi vincolati al finanziamento di opere pubbliche e di infrastrutture.

3.2.1. Le imposte immobiliari: dall'ICI all'IMU

L'IMU, Imposta Municipale Unica, è l'imposta di natura patrimoniale gravante sugli immobili che ha sostituito a partire dal 2012 l'Imposta Comunale sugli Immobili, e costituisce (assieme alla TASI e alla TARI) una delle tre componenti dell'IUC (Imposta Unica Comunale).

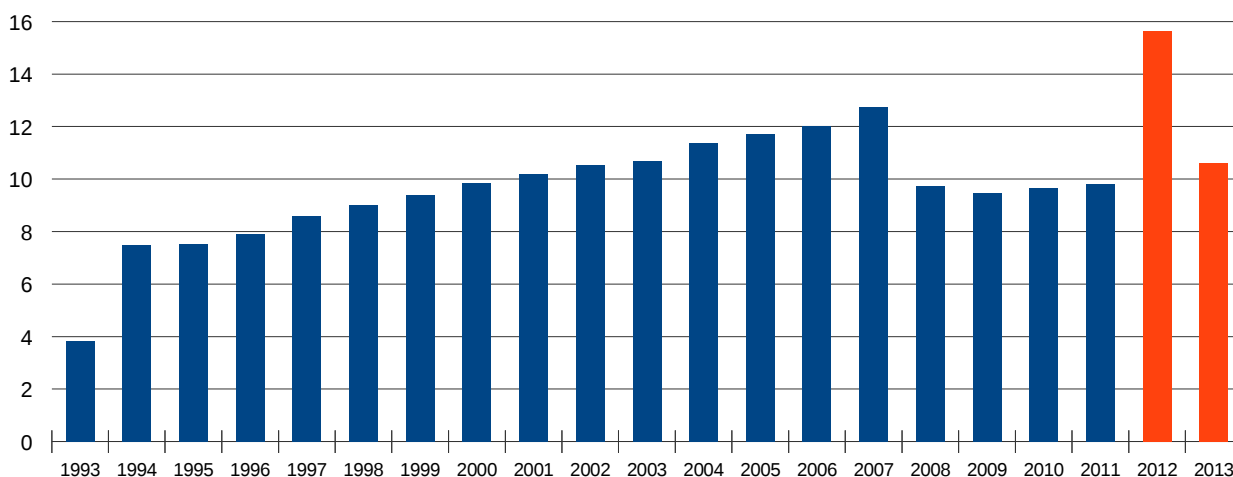
Il *soggetto passivo* è il *proprietario* dell'immobile. La sua *base imponibile* è il *valore dell'immobile*, determinato a partire dalla rendita catastale alla quale viene apportata una rivalutazione (differenziata a seconda che si tratti di terreni o fabbricati); all'ammontare così ottenuto si applicano dei moltiplicatori, differenziati per gruppo catastale. La disciplina nazionale individua due *aliquote*, una standard, pari allo 0,76%, e una ridotta, pari allo 0,4% applicabile a determinate categorie di immobili, tra le quali ad esempio l'abitazione principale. Ai comuni viene comunque riconosciuto un margine di manovrabilità su entrambe le aliquote pari rispettivamente al $\pm 0,3\%$ (per la standard) e $\pm 0,2\%$ (per la ridotta). Sono previste delle *esenzioni*, la principale delle quali è, dal 2014, l'*abitazione principale* non "di lusso". Una *detrazione* di 200€ è riconosciuta per le abitazioni principali, sebbene nel primo biennio di applicazione era prevista un'ulteriore detrazione pari a 50€ per figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante nell'immobile (fino a un massimo di ulteriori 400€). Oltre alle detrazioni sono riconosciute ulteriori *agevolazioni* a determinate categorie di immobili al verificarsi di specifiche situazioni. Infine a partire dal 2014 il *gettito* viene ripartito tra comune e Erario, destinando al secondo la sola parte relativa all'applicazione dell'aliquota standard sui fabbricati ad uso produttivo (categoria D). Oltre a questi aspetti disciplinati a livello statale, sono riconosciuti ai comuni diversi poteri soprattutto in merito alle aliquote e alle detrazioni applicabili, e all'assimilazione all'abitazione principale di determinate categorie di immobili. Sebbene molti aspetti delle caratteristiche dell'imposta appena esposti fossero differenti nel periodo dell'ICI, lo schema di determinazione dell'imposta è abbastanza simile da poter essere confrontato. Proprio per questo motivo e in virtù dell'importanza dell'imposizione immobiliare nel quadro della fiscalità municipale, alcune tabelle in appendice (Tabelle A.13-A.16) riassumono i principali cambiamenti intervenuti negli anni 1993-2016.

La storia dell'imposizione patrimoniale sugli immobili si è legata fin dalla sua istituzione con l'aumento dell'autonomia finanziaria dei comuni. Come mostra il Grafico 3.3 (i dati sono riportati nella Tabella A.11 in



appendice), a partire dal 1993, data di entrata in vigore dell'ICI ad opera del D.Lgs. 504/1992, il gettito di quest'imposta ha registrato un progressivo aumento fino al 2007. In generale l'ICI, sebbene prevedesse l'applicazione anche all'abitazione principale e il gettito fosse completo appannaggio dei comuni, presentava dei moltiplicatori e delle aliquote più bassi rispetto al livello attuale. Fino al 2007 il quadro normativo ha subito modifiche modeste, tra le quali si ricorda la rivalutazione delle rendite catastali nel 1996.

Grafico 3.3. - Evoluzione del gettito comunale ICI-IMU nel periodo 1993-2013. Accertamenti. Miliardi di euro



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Il primo grande cambiamento avviene a partire nel 2008, anno in cui a seguito del D.L. 93/2008 vengono esentati dal pagamento dell'imposta gli immobili adibiti ad abitazione principale, salvo che per le categorie catastale riferite ai cosiddetti immobili "di lusso". Ciò è testimoniato dalla brusca diminuzione del gettito. Tale situazione è perdurata fino al 2012, anno di entrata in vigore dell'IMU sperimentale che, da un lato ha ricondotto a tassazione anche l'abitazione principale (seppure con aliquote agevolate), dall'altro ha operato nel passaggio ICI-IMU un aumento dei moltiplicatori e dell'aliquota di base il che spiega il repentino aumento del gettito. Bisogna tener presente che nel grafico è difficile apprezzare l'aumento, dal momento che nel passaggio tra le due imposte era stato rivisto il criterio di ripartizione del gettito. Dal momento che una parte del gettito IMU veniva versata direttamente all'Erario, i dati relativi agli accertamenti dei comuni (in grafico) non ne tengono conto. Più in particolare nel primo anno di vigenza la metà del gettito ad aliquota standard, a esclusione di quello proveniente dall'abitazione principale, era appannaggio statale, mentre dal 2013, la quota statale è la sola parte relativa all'applicazione dell'aliquota standard sui fabbricati ad uso produttivo (categoria D). Le analisi del MEF quantificano tale quota per il 2012 in circa 8 miliardi di euro, mentre per il 2013 in circa 4 miliardi di euro⁴⁹.

La diminuzione riscontrabile per il 2013 è invece dovuta alla cosiddetta "mini IMU". Infatti per il solo 2013, dapprima il D.L. 54/2013 ha sospeso il pagamento della prima rata per alcune categorie di immobili, tra cui l'abitazione principale non "di lusso". Successivamente il D.L. 102/2013 ha definitivamente eliminato la prima rata per quegli stessi immobili. Infine con il D.L.133/2013 ha abolito parzialmente anche la seconda rata. Più precisamente è stata dovuta una quota del 40% dell'eventuale differenza tra il debito d'imposta calcolato in base alle aliquote e detrazioni deliberate dai comuni e, se inferiore, quello calcolato in base alle aliquote e detrazioni previste dalle norme statali.

La Legge di Stabilità per il 2014, nell'istituire l'IUC ha sancito l'esenzione dell'abitazione principale non di lusso dall'applicazione dell'IMU. Le modifiche successive al 2014, non hanno inciso in maniera determinante.

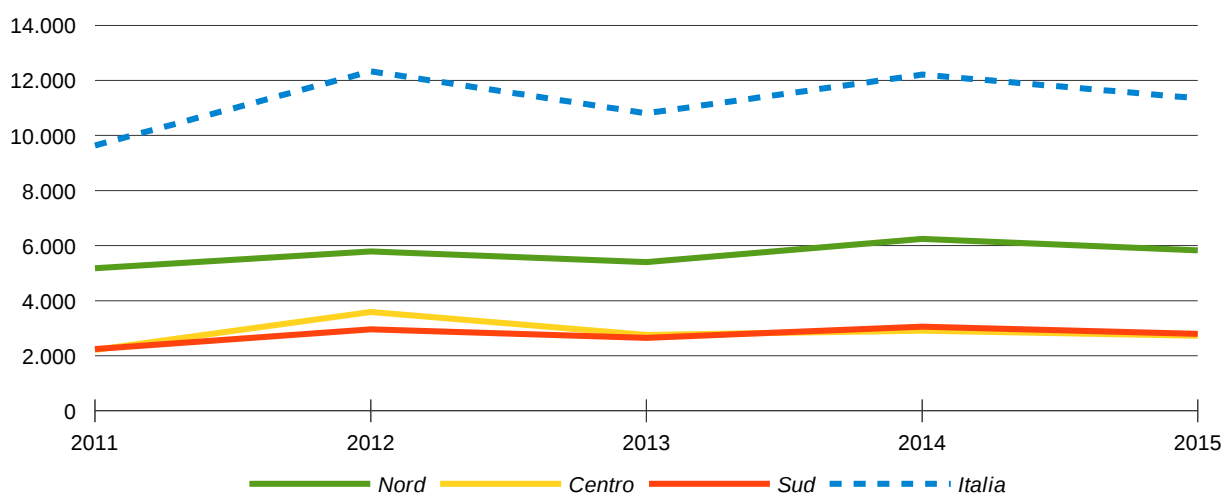
Con riferimento al periodo 2011-2015, ovvero gli anni che vanno dall'ultimo anno di ICI fino all'assestamento normativo dell'IMU, i grafici seguenti rappresentano i dati aggregati relativi agli incassi dell'IMU, scomposti per area geografica del comune (Nord, Centro e Sud) e scomposti per classi

49 MEF (2013), *Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili*, Appendice 1, 87, e MEF (2014), *Verifica del gettito IMU 2013*, Nota metodologica, 1.

dimensionali dei comuni. I dati a cui si riferisce la seguente tabella e le successive riguardo agli incassi sono riportati nelle Tabelle A.17-A.28 in appendice.

Il Grafico 3.4 mostra l'aggregato degli incassi in termini assoluti considerando il dato nazionale e la sua scomposizione per aree geografiche. L'andamento ricalca quanto detto in precedenza, soprattutto riguardo al periodo 2011-2013, mentre l'aumento nel 2014 potrebbe essere spiegato dalla natura del dato considerato, trattandosi di incassi, e non di accertamenti. Infatti nell'anno 2013, quello della "mini IMU", per le abitazioni principali non "di lusso" la scadenza per il pagamento era stata posticipata al 24 Gennaio 2014, per cui nell'incasso 2014 potrebbe essere presente una parte dell'IMU di competenza 2013. Il confronto per area geografica mostra come la maggior parte del contributo al dato nazionale derivi dal Nord, mentre il Centro e il Sud offrono un contributo simile.

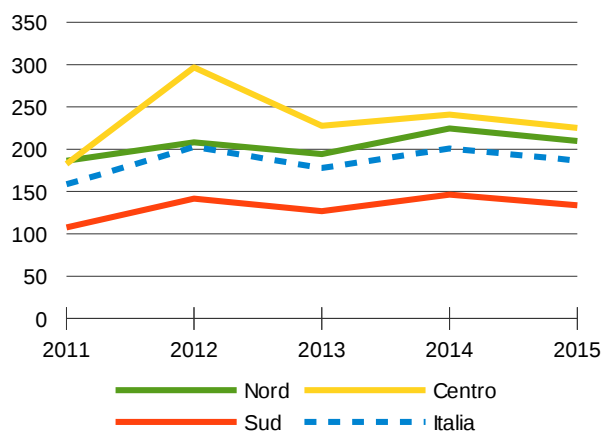
Grafico 3.4. - Evoluzione incassi comunali ICI-IMU per area geografica. Milioni di euro



Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE

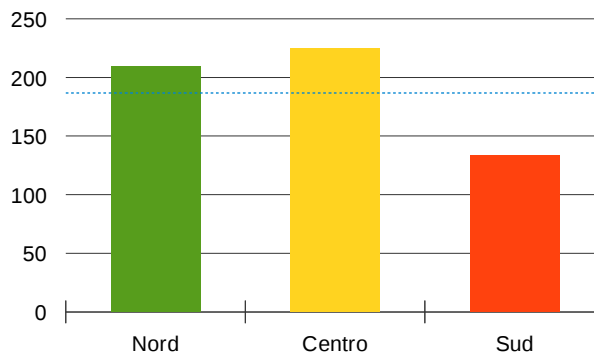
Se si considera invece l'aggregato in termini pro capite, come nel Grafico 3.5, si nota come il confronto tra Nord e Centro venga ribaltato soprattutto nell'anno 2012, (dovuto a una popolazione decisamente inferiore rispetto al Nord e al Sud), per poi stabilizzarsi nel 2015 ad un valore abbastanza simile. Il Sud è l'unica area geografica in cui l'incasso pro capite si attesta su valori inferiori alla media nazionale (linea azzurra tratteggiata nel Grafico 3.6).

Grafico 3.5. - Evoluzione incassi comunali ICI-IMU pro capite per area geografica. Euro



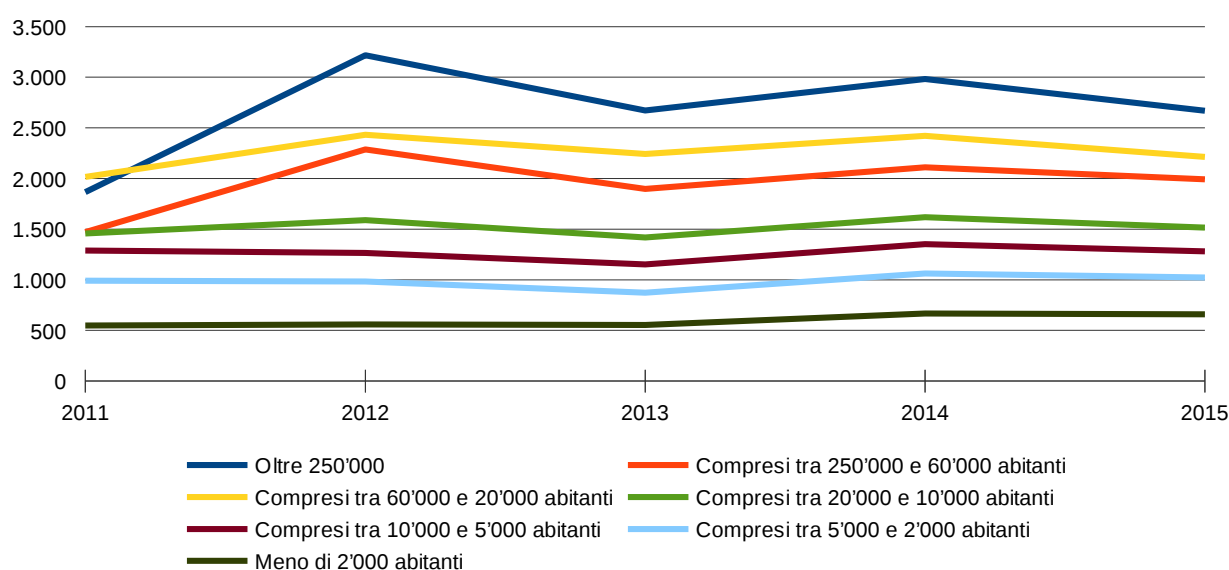
Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.6. - Incassi comunali ICI-IMU pro capite per area geografica nel 2015. Euro



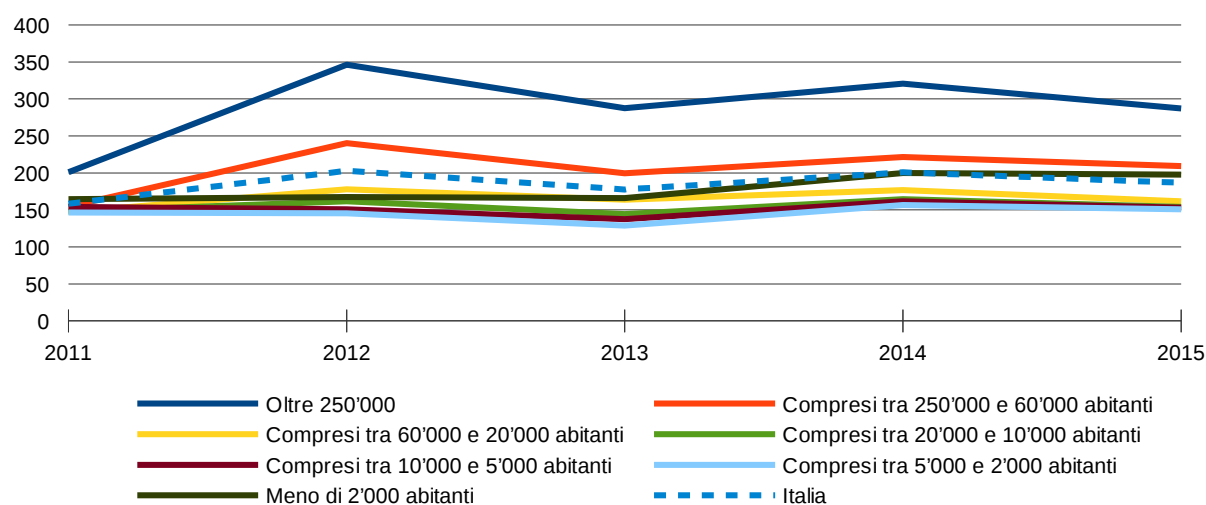
Nel Grafico 3.7 si ritrovano gli stessi dati assoluti, scomposti per classe dimensionale dei comuni. Anche in questo caso in tutti i casi viene replicato l'andamento nazionale visto in precedenza. Inoltre il contributo dato da ciascuna classe all'incasso nazionale replica in modo abbastanza fedele l'ordinamento delle classi dimensionali, nel senso che a classe di popolazione più alta corrisponde un incasso aggregato maggiore. L'unica differenza è l'inversione di classe tra la fascia di comuni con popolazione compresa tra 20'000 e 60'000 che presenta un valore maggiore rispetto a quella immediatamente superiore, ovvero quella con popolazione compresa tra 60'000 e 250'000 abitanti. Ciò può essere in parte spiegato dal fatto che in questa classe, la popolazione residente aggregata è molto più alta che in tutte le altre. Se infatti si considera il dato pro capite (Grafico 3.8) si nota come le due classi più popolose presentino il dato più alto, mentre le classi meno popolose abbiano un dato pro capite abbastanza simile. Il Grafico 3.9 mostra infine come per il 2015 solo tre classi presentino un valore superiore alla media nazionale, ovvero le due classi più popolose e quella meno popolosa, che raggruppa i comuni con meno di 2'000 abitanti.

Grafico 3.7. - Evoluzione incassi comunali ICI-IMU per classe dimensionale. Milioni di euro

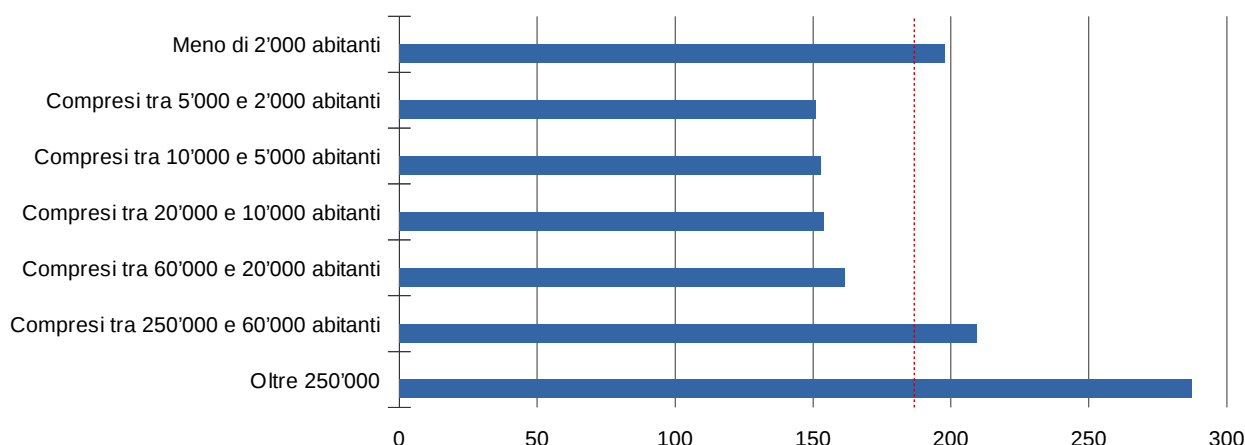


Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

Grafico 3.8. - Evoluzione incassi comunali ICI-IMU pro capite per classe dimensionale



Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.9. - Incassi comunali ICI-IMU pro capite per classe dimensionale nel 2015. Euro

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

3.2.2. La tassa sui servizi indivisibili: la TASI

Nata per effetto della Legge di Stabilità per il 2014, la TASI rappresenta la componente dell'IUC che serve a finanziare i servizi indivisibili. Il *soggetto passivo* è sia il *proprietario* che il *detentore* dell'immobile in una *quota* che di base è rispettivamente il 90% e il 10% del debito complessivo d'imposta (90/10). Ai comuni è dato il potere di aumentare la quota di imposta a carico del detentore fino ad un massimo del 30% (70/30). La sua *base imponibile* è la stessa considerata ai fini IMU. La disciplina nazionale individua un'*aliquota* di base, pari allo 0,1%, con la possibilità per i comuni di azzerarla o al contrario di aumentarla fino allo 0,25%. Nella determinazione dell'aliquota TASI viene anche previsto un limite ulteriore, ovvero che la somma delle aliquote dell'IMU e della TASI non possa eccedere per ciascuna tipologia d'immobile l'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 Dicembre 2013 (che nel caso dell'aliquota standard è pari allo 1,06%, mentre nel caso dell'abitazione principale allo 0,6%). Sono previste delle *esenzioni*, la principale delle quali è, dal 2016, l'*abitazione principale* non "di lusso". A differenza dell'IMU, la normativa nazionale non prevede *detrazioni* ai fini TASI. Rimane però in capo ai comuni il potere di deliberare detrazioni d'imposta, che tengano conto della capacità contributiva della famiglia, anche attraverso l'applicazione dell'ISEE. Oltre alle detrazioni sono riconosciute, tanto dalla normativa nazionale che in base ai poteri comunali, ulteriori *agevolazioni* a determinate categorie di immobili al verificarsi di specifiche situazioni. Infine la caratteristica di essere una tassa legata al finanziamento dei servizi indivisibili rende necessario per i comuni individuare all'atto dell'emanazione del regolamento, e successivamente delle aliquote, quali siano i servizi in questione e i relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta.

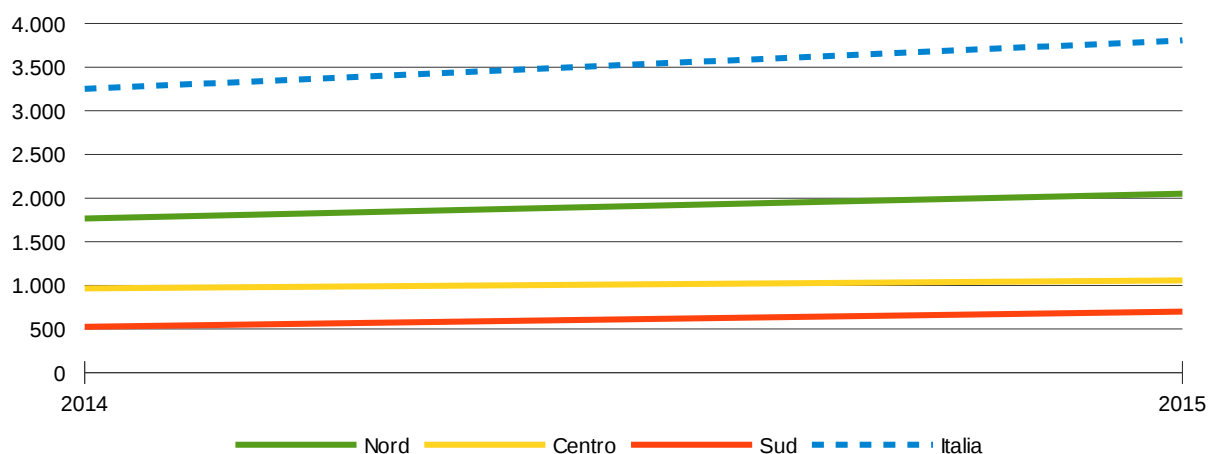
Come visto, nella sua formulazione originaria la determinazione delle aliquote era soggetta a due vincoli, ovvero quella individuata dalla disciplina TASI e quella individuata dalla disciplina IMU 2013. L'assenza di una detrazione nazionale e la necessità di fornire un maggiore margine di manovra ai comuni che volessero finanziare proprie riduzioni d'imposta, ha condotto all'emanazione del D.L. 16/2014. Attraverso questo si è introdotta, per il solo 2014, la possibilità per i comuni di deliberare una maggiorazione, pari allo 0,08%, a condizione che attraverso questa (la cosiddetta "*super TASI*") venissero finanziate detrazioni d'imposta per le abitazioni principali o per immobili ad esse equiparate. Tale possibilità è stata poi estesa anche al 2015 e al 2016 dalle rispettive Leggi di Stabilità, sebbene nel caso del 2016 solo per gli immobili non esentati. Due interventi del MEF⁵⁰ hanno poi chiarito le modalità di applicazione della maggiorazione in relazione ai due vincoli (TASI e IMU) esposti in precedenza.

Le molte caratteristiche comuni tra IMU e TASI, prima fra tutte la base imponibile, si riscontra nel Grafico 3.10, dove si nota come l'ammontare dell'aggregato dell'imposta riscossa nelle aree geografiche replichi quanto visto nel Grafico 3.4, sebbene in questo caso la tendenza sia verso un aumento degli incassi provenienti dall'imposta. L'esenzione TASI dell'abitazione principale non "di lusso", combinata al blocco

50 La Circolare N.2/DF del 29 Luglio 2014 e la Risoluzione N.2/DF del 22 Marzo 2016.

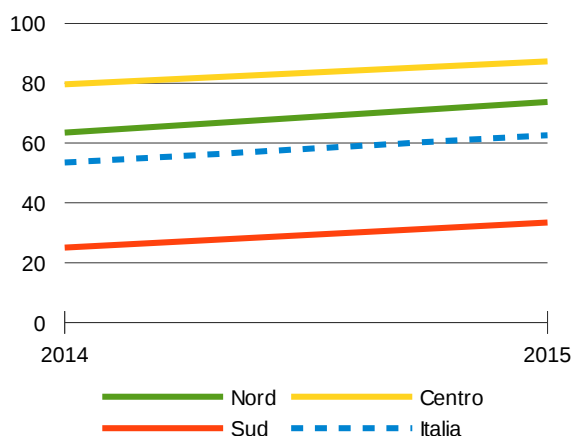
delle aliquote (entrambe contenute nella Legge di Stabilità per il 2016) dovrebbero presumibilmente far diminuire il dato nel 2016. Il Nord presenta un valore più alto rispetto alle altre due aree, sebbene in questo caso a differenza del grafico IMU il Centro registri un valore quasi doppio rispetto al Sud. I Grafici 3.11 e 3.12, ribadiscono quanto visto in precedenza, con il Centro che in termini pro capite incassa il valore più alto, seguito dal Nord, mentre il Sud registra un valore molto al di sotto della media nazionale.

Grafico 3.10. - Evoluzione incassi comunali TASI per area geografica. Milioni di euro



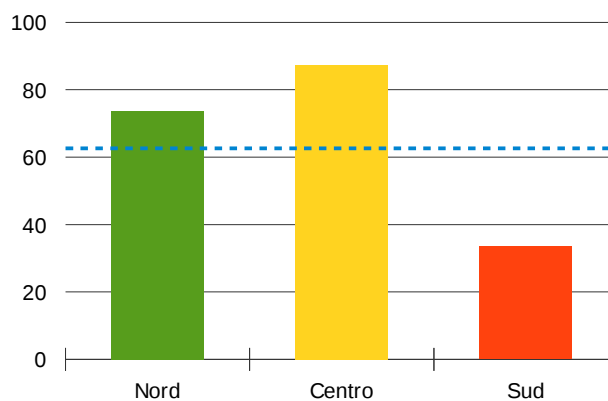
Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

Grafico 3.11. - Evoluzione incassi comunali TASI pro capite per area geografica. Euro

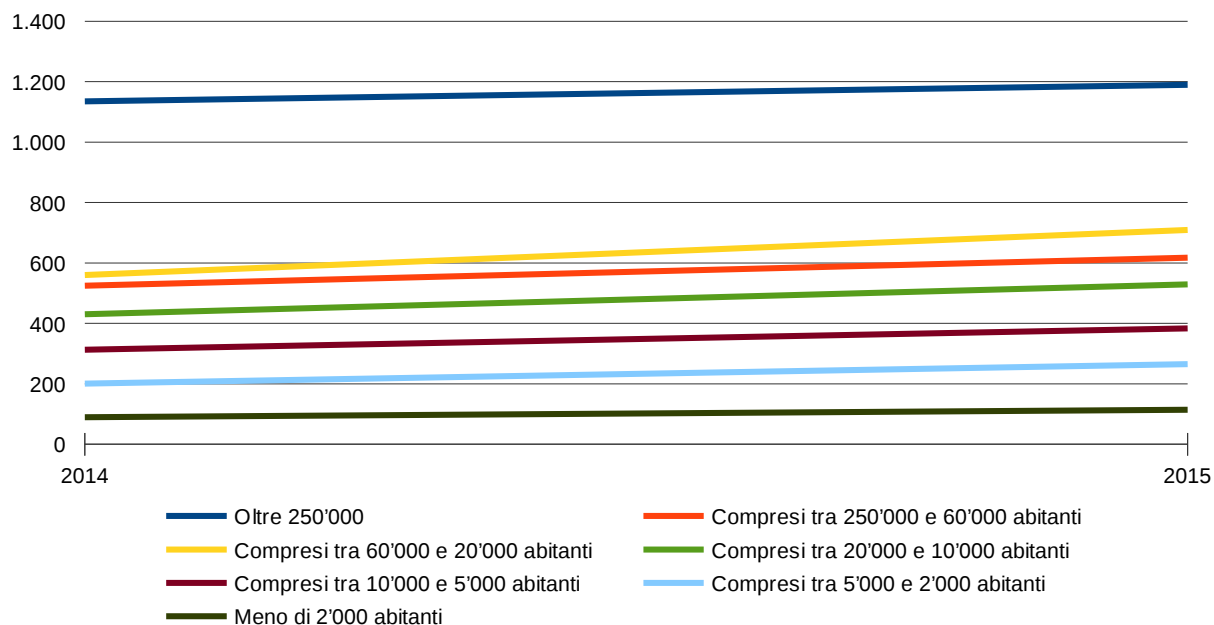


Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

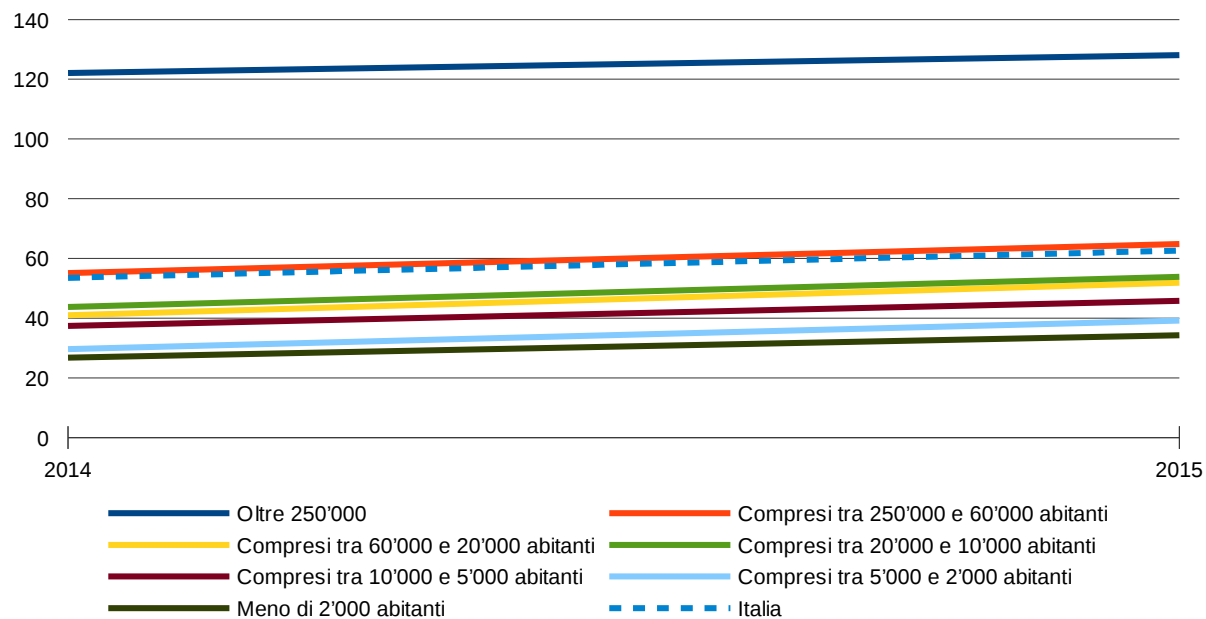
Grafico 3.12. - Incassi comunali TASI pro capite per area geografica nel 2015. Euro



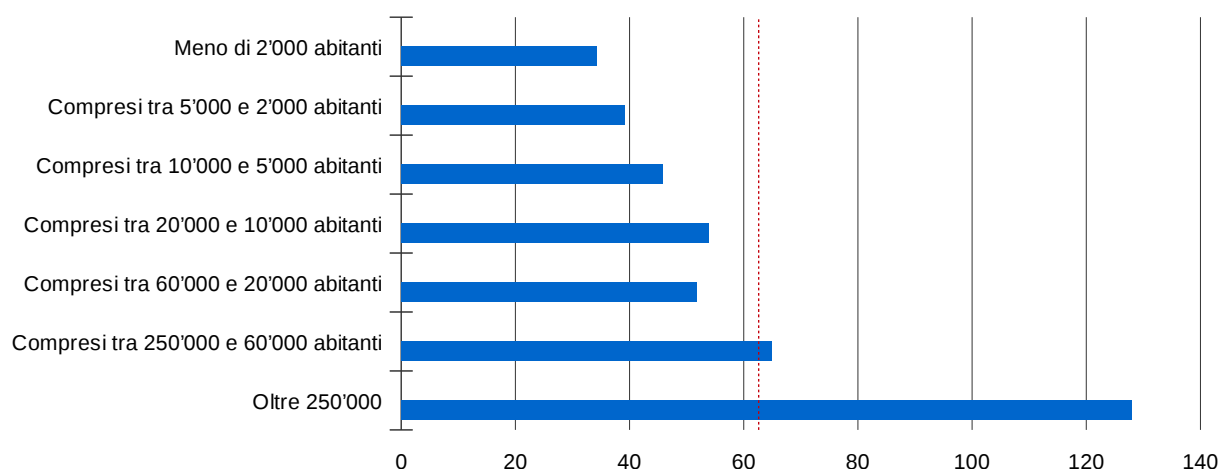
Se invece si considera il dato scomposto per classe di grandezza (Grafico 3.13) si nota come in questo caso il gettito sia fortemente concentrato nella classe dimensionale più ampia, che presenta un valore quasi doppio rispetto al valore della classe successiva. Anche in questo caso si assiste ad un'inversione dell'ordinamento tra la seconda (popolazione compresa tra 20'000 e 60'000) e terza classe di ampiezza (popolazione compresa tra 60'000 e 250'000). La situazione in termini pro capite, mostrata nei Grafici 3.14 e 3.15 accentua la concentrazione dell'imposta nelle grandi città la cui classe è l'unica a presentare un valore decisamente superiore alla media nazionale (circa il doppio).

Grafico 3.13. - Evoluzione incassi comunali TASI per classe dimensionale. Milioni di euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

Grafico 3.14. - Evoluzione incassi comunali TASI pro capite per classe dimensionale. Euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.15. - Incassi comunali TASI pro capite per classe dimensionale nel 2015. Euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

3.2.3. Le tasse sui rifiuti: da tassa (TARSU) a tariffa (TIA1/TIA2) e il ritorno alla tassa con la TARES e in seguito TARI

La TARI è dal 2014 la componente dell'IUC che finanzia il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Il suo ammontare complessivo deve garantire la copertura integrale⁵¹ dei costi di esercizio, degli investimenti e deve comprendere i costi dello smaltimento in discarica dei rifiuti.

Il *soggetto passivo* è colui che *occupa* gli immobili suscettibili di produrre rifiuti domestici. In via provvisoria, la sua *base imponibile* è pari alla *superficie calpestabile* dell'immobile. A regime, a seguito dell'operazione di riallineamento tra i dati catastali dell'immobile e quelli riguardanti la toponomastica di ciascun comune effettuata nell'ambito della revisione del catasto, si prevede un trattamento differenziato a seconda che si tratti o meno di un immobile a destinazione ordinaria (cat. A, B e C). Nel primo caso, come base imponibile verrà considerato l'80% della superficie catastale dell'immobile. In caso contrario si continuerà a considerare la superficie calpestabile. Sono previste delle *riduzioni* di livello statale come ad esempio nei casi di mancato svolgimento del servizio o di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina, o per le utenze domestiche, nel caso di raccolta differenziata. A queste si possono aggiungere altre riduzioni ed esenzioni, deliberate dai comuni per casi specifici individuati dalla legislazione nazionale di riferimento, come ad esempio le abitazioni con un unico occupante o quelle tenute a disposizione per uso stagionale o discontinuo. Infine il comune può istituire ulteriori detrazioni ed esenzioni che tengano conto della capacità contributiva della famiglia, anche attraverso l'applicazione dell'ISEE.

Le *tariffe* sono deliberate dai comuni, i quali nella loro determinazione devono tenere conto dei criteri individuati dal D.P.R. 158/1999 per l'elaborazione del *metodo normalizzato*. Tramite il D.L. 16/2014, per gli anni 2014-2017, i criteri per la commisurazione delle tariffe secondo tale metodo sono stati resi meno stringenti, soprattutto in merito ai coefficienti massimi e minimi applicabili alle varie categorie e sottocategorie omogenee di utenza.

In alternativa a questo metodo i comuni possono optare per un metodo semplificato, ovvero un *criterio medio-ordinario*, in base al quale possono commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, riprendendo la formulazione originaria per l'applicazione della TARSU. Ciò implica che le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.

Entrambe le soluzioni si basano su due differenti modelli matematici che, partendo dalla copertura (integrale) dei costi, arrivano a determinare per categorie omogenee la tariffa applicabile. Ciò significa che in

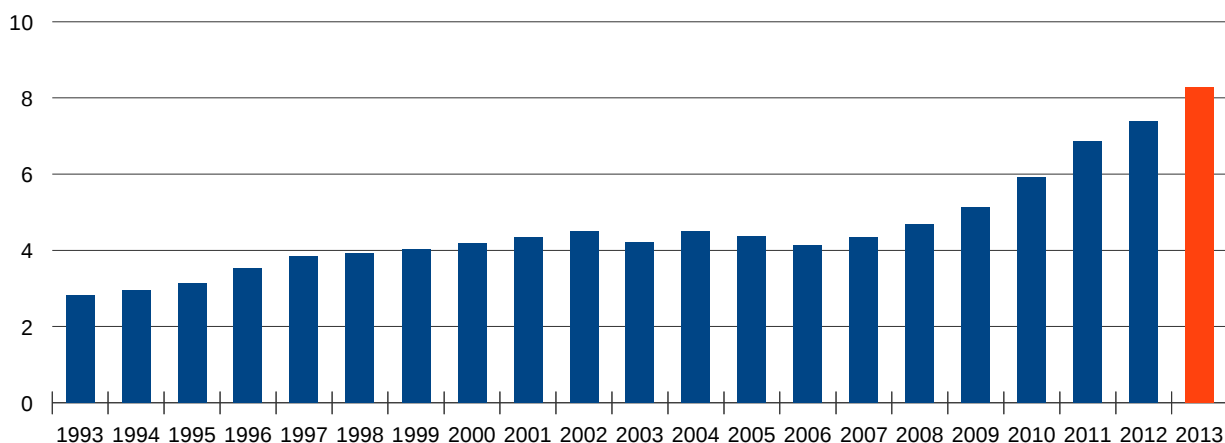
51 A differenza della TASI, che invece può coprire solo una parte del finanziamento dei servizi indivisibili.

entrambe i casi la tariffa per il singolo utente è basata sul presupposto di occupare un immobile *suscettibile* di produrre rifiuti e tale suscettibilità è ovviamente differenziata a seconda della categoria omogenea in cui tale immobile viene inserito e al quale viene applicata la rispettiva tariffa. Sebbene tali soluzioni possano comunque essere in linea con il principio di derivazione comunitaria “*chi inquina paga*”⁵², una sua piena attuazione prevederebbe che il singolo utente debba pagare in base alla quantità e qualità di rifiuti effettivamente prodotti. E’ proprio in questa direzione che per la determinazione delle tariffe TARI è prevista la possibilità per i comuni di introdurre un sistema totalmente alternativo. E’ previsto che con decreto del Ministero dell’Ambiente vengano fissati i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale (dunque per singolo utente) della quantità di rifiuti conferiti al servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso. Dunque è solo in quest’ultimo caso che il prelievo assume pienamente i tratti di una tariffa e non quello di tributo.

E’ questo uno dei terreni in cui maggiormente nel corso degli ultimi vent’anni si sono susseguiti e spesso sovrapposti interventi del legislatore, con frequenti interventi della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, in merito alla natura tariffaria o tributaria del prelievo, rilevante in particolar modo ai fini dell’applicabilità dell’IVA.

Il primo riordino nel finanziamento del servizio dei rifiuti risale al D.Lgs. 507/1993, che istituì la TARSU, per il quale il Grafico 3.16 (dati in Tabella A.12 in appendice) mostra l’evoluzione del gettito. Si trattava di un tributo, destinato a coprire almeno il 50% del costo di esercizio, percentuale che saliva al 70 nel caso di enti strutturalmente deficitari. La determinazione delle tariffe seguiva un criterio medio-ordinario visto in precedenza. In realtà l’applicazione concreta di tale criterio è stata posticipata più volte, lasciando ai comuni la possibilità, nella determinazione dell’ammontare della tassa, di utilizzare il sistema precedente che si basava sull’uso e sulla superficie degli immobili tassabili⁵³.

Grafico 3.16. - Evoluzione del gettito comunale TARSU-TARES nel periodo 1993-2013 (Accertamenti). Miliardi di euro



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

La prima evoluzione del sistema si ha nel 1997, con l’emanazione del D.Lgs. 22/1997, che introduceva la Tariffa Igiene Ambientale (TIA1), per la quale la determinazione delle tariffe avrebbe dovuto seguire il metodo normalizzato, prevedendo così la copertura integrale dei costi del servizio. Il decreto avrebbe dovuto contestualmente sopprimere la TARSU, ma di fatto l’obbligo del passaggio al nuovo regime fu posticipato più volte⁵⁴, per cui tale tributo continuò ad essere applicato. Nel frattempo però si prevedeva anche la possibilità per i comuni di introdurre la nuova tariffa in via sperimentale.

Di fatto l’obbligo non si concretizzò mai, dal momento che prima del definitivo passaggio alla TIA1, con il D.Lgs. 152/2006, fu introdotta la Tariffa Integrata Ambientale (TIA2). Anche in questo caso la TIA2

52 Art.14 della Direttiva 208/2008/CE.

53 IFEL (2015), *La tassa sui rifiuti 2015 – Disciplina, gestione e indicazioni operative*, Dossier e Manuali, 145.

54 *Ibidem*, 13.

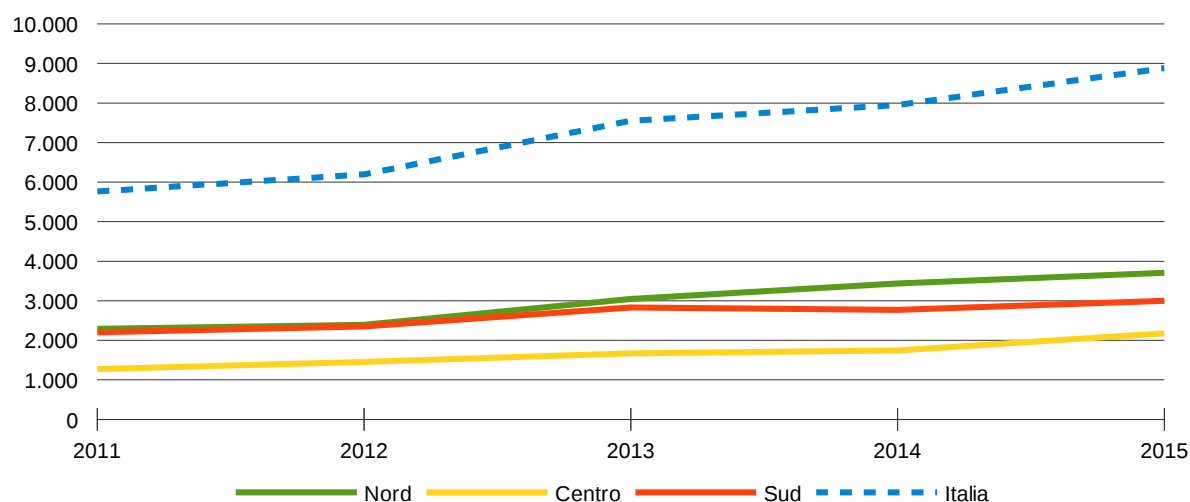
abrogava la TIA1, ma la sua introduzione effettiva sarebbe avvenuta in seguito all'emissione di un regolamento del Ministro dell'Ambiente che disciplinasse la determinazione della tariffa. Sino all'emanazione del regolamento (che di fatto non fu mai emanato) nei vari comuni restavano validi i precedenti prelievi per il servizio rifiuti (TARSU e TIA1). Successivamente il D.L. 208/2008, come modificato D.L. 78/2008 e dal D.L. 194/2009, consentì comunque ai comuni di introdurre la TIA2 anche in mancanza del suddetto regolamento a decorrere dal 2011. Si veniva così a creare una situazione in cui nello stesso tempo erano presenti nei vari comuni italiani tre tipi di prelievo legati ai rifiuti, ovvero quelli che ancora applicavano la TARSU, quelli che in via sperimentale avevano adottato la TIA1 e quelli che avrebbero adottato la TIA2.

Inoltre nel caso delle ultime due si venne a creare un problema legato alla loro natura. Infatti il legislatore aveva previsto per la TIA1 (e successivamente per la TIA2) una natura non tributaria, quindi una natura di corrispettivo, rilevante sia ai fini della corte competente a dirimere le controversie (giurisdizione ordinaria in luogo delle commissioni tributarie) sia ai fini dell'applicabilità dell'IVA. In merito alla natura della TIA 1 era successivamente intervenuta una sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale, dichiarando al contrario la natura tributaria del prelievo. Una norma di interpretazione autentica, introdotta tramite il D.L. 78/2010 riaffermò la natura non tributaria della TIA2.

La controversia sulla natura del prelievo per il servizio rifiuti fu superata dal D.L. 201/2011 che istituì a decorrere dal 2013 il Tributo comunale sui Rifiuti e sui Servizi (TARES), abrogando le precedenti forme di prelievo. In questa maniera si sanciva il passaggio ad un unico sistema basato su un prelievo di natura tributaria. Riguardo invece alla determinazione della tariffa, la pluralità di sistemi permaneva. Infatti sebbene la TARES si sarebbe dovuta basare su un regolamento governativo, si prevedeva in via transitoria l'applicazione del metodo normalizzato. Successivamente con la Legge 124/2013 si introdusse la facoltà per i comuni di continuare a determinare la tariffa sulla base dei criteri utilizzati nell'anno 2012. Di fatto si aveva un passaggio formale alla TARES, ma la determinazione delle tariffe rimaneva differenziata. Una caratteristica della TARES era quella per cui al suo interno si distinguevano 2 componenti. Accanto a quella per il finanziamento del servizio rifiuti, era prevista per il solo 2013 una maggiorazione standard pari a 30 centesimi per metro quadrato, aumentabile a 40, per il finanziamento dei servizi indivisibili. In realtà la maggiorazione fu poi destinata all'Erario ad opera del D.L. 35/2013. Infine la Legge di Stabilità per il 2014 riformò nuovamente la disciplina istituendo, all'interno dell'IUC, la TARI in luogo della TARES e la TASI in luogo della maggiorazione TARES del 2013, destinandola in questo caso ai comuni.

Dal Grafico 3.17 si nota come nel periodo considerato, il dato aggregato degli incassi sia crescente lungo tutto il periodo. Inoltre a differenza di quanto visto nei grafici precedenti, il contributo delle differenti aree geografiche non differisca molto. Tale situazione viene confermata anche dal dato pro capite, presentato nei Grafici 3.18 e 3.19, dove si vede come le tre aree geografiche presentino valori molto vicini alla media nazionale.

Grafico 3.17. - Evoluzione incassi comunali TARI per area geografica. Milioni di euro



Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE

Grafico 3.18. - Evoluzione incassi comunali TARI pro capite per area geografica. Euro

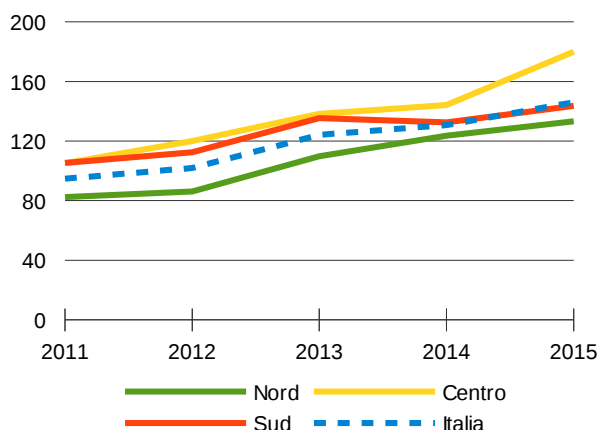
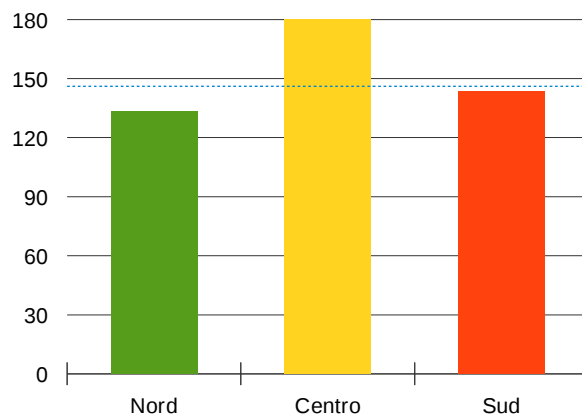


Grafico 3.19. Incassi comunali TARI pro capite per area geografica nel 2015. Euro

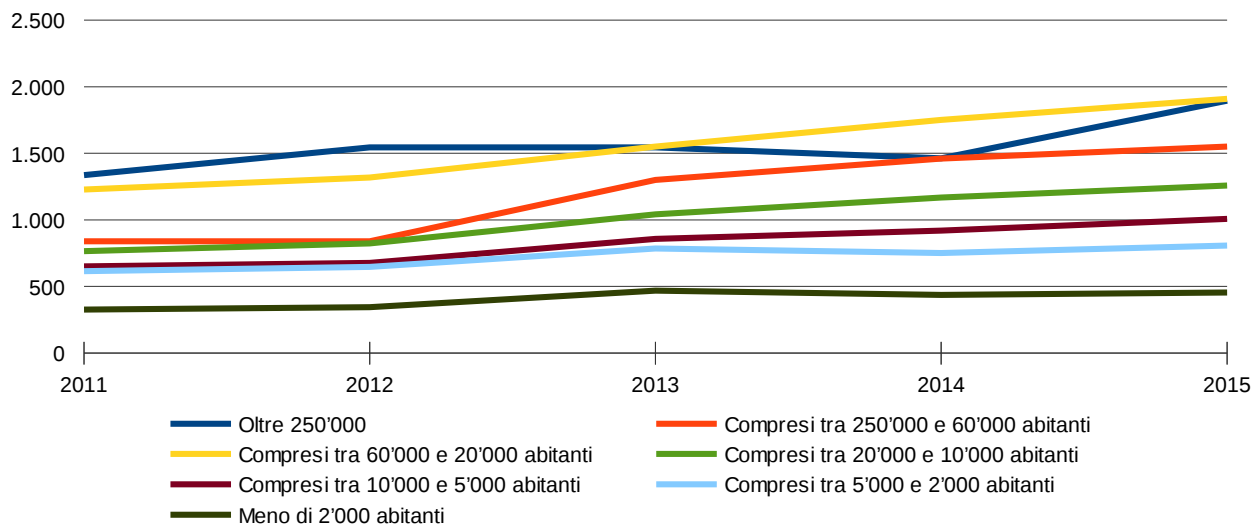


Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

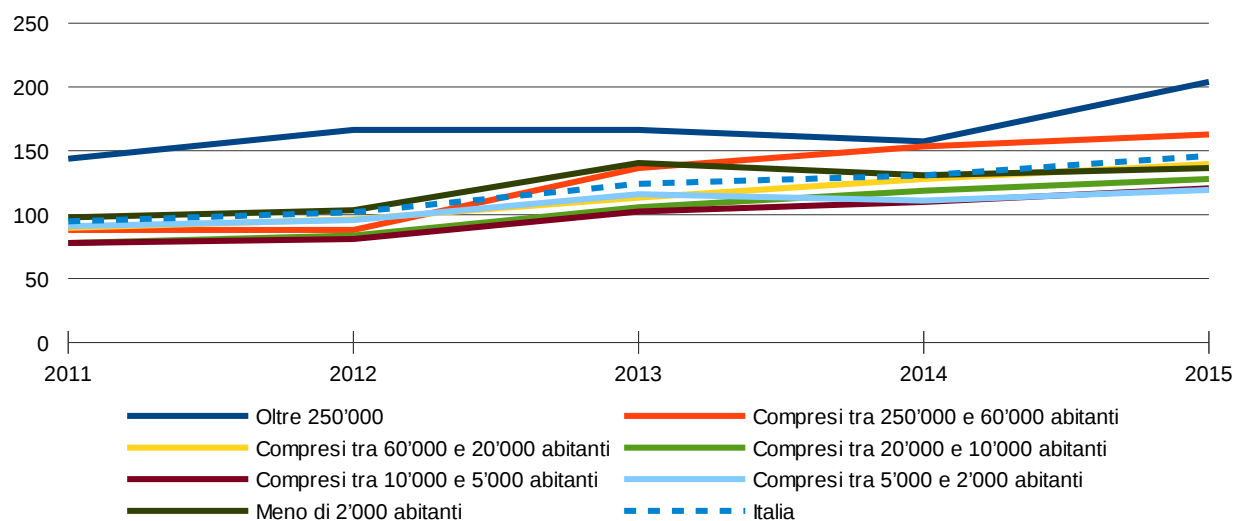
Il dato assoluto riferito alle classi dimensionali dei comuni, presentato nel Grafico 3.20 non mostra grandi differenze di gettito, rispettando abbastanza bene l'ordinamento, salvo un forte contributo della classe dimensionale dei comuni con popolazione compresa tra i 20.000 e i 60.000 abitanti. In termini assoluti questi mostrano infatti un dato superiore a quello dei comuni con popolazione compresa tra i 60.000 e 250.000 abitanti, e pari a quello della classe superiore ai 250.000 abitanti.

Se si considera il dato pro capite, mostrato nei Grafici 3.21 e 3.22, viene invece messo in evidenza come, sebbene il valore delle due classi dimensionali più popolose sia leggermente superiore alla media nazionale, nei restanti casi i valori sono molto ravvicinati e comunque prossimi alla media, tanto lungo il lasso di tempo, quanto per l'ultimo anno preso a riferimento.

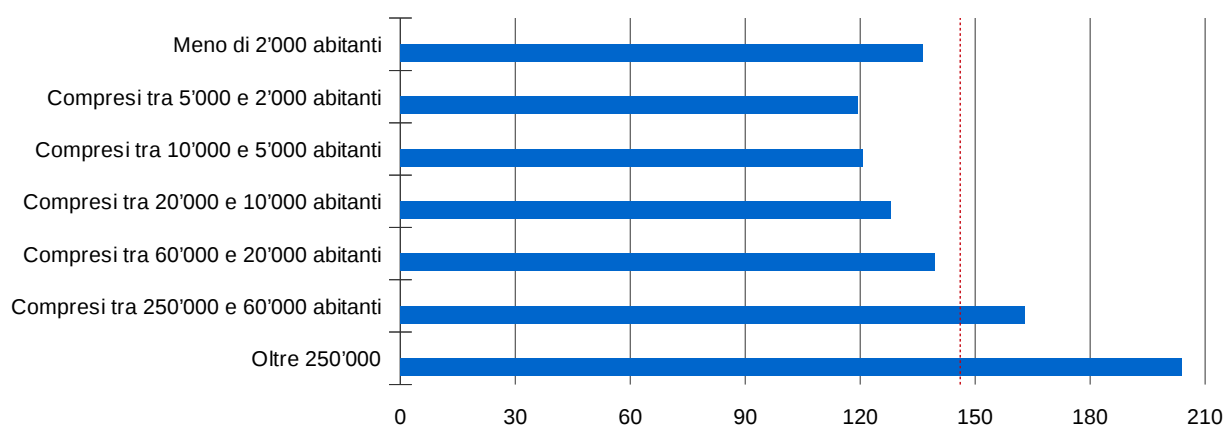
Grafico 3.20. - Evoluzione incassi comunali TARI per classe dimensionale. Milioni di euro



Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.21. - Evoluzione incassi comunali TARI pro capite per classe dimensionale. Euro

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.22. - Incassi comunali TARI pro capite per classe dimensionale nel 2015. Euro

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE e ISTAT

3.2.4. L'imposta sui redditi: l'Addizionale IRPEF

L'addizionale all'IRPEF rappresenta l'unica componente comunale che colpisce i redditi dei propri residenti. In quanto addizionale la sua *disciplina* rimanda a quella *nazionale* sia per quanto riguarda i *soggetti passivi* che la *base imponibile*. I poteri dei comuni riguardano la fissazione delle aliquote e di eventuali *detrazioni* aggiuntive a quelle nazionali. Riguardo alle *aliquote* i comuni possono prevedere un'aliquota unica, oppure aliquote differenziate per scaglioni, dove però questi ultimi devono replicare fedelmente quelli applicabili dall'imposta di livello nazionale. Attualmente il limite massimo per le aliquote è lo 0,8%, sebbene nel caso di Roma Capitale, il limite è stato innalzato allo 0,9%, per effetto del D.L. 98/2010.

Anche l'addizionale ha subito nel corso del tempo numerose modifiche. Infatti fu istituita ad opera del D.Lgs. 360/1998, con un limite per le aliquote fissato allo 0,5% e con incrementi annuali non superiori allo 0,2%. Già nel 2003, per effetto della Legge Finanziaria per quell'anno, fu introdotto un blocco delle aliquote, da cui conseguì che i comuni che non avevano provveduto ad adottarla erano impossibilitati ad introdurla. Tale blocco fu poi esteso dalle successive Leggi Finanziarie agli anni 2004, 2005 e 2006. Nel frattempo, in

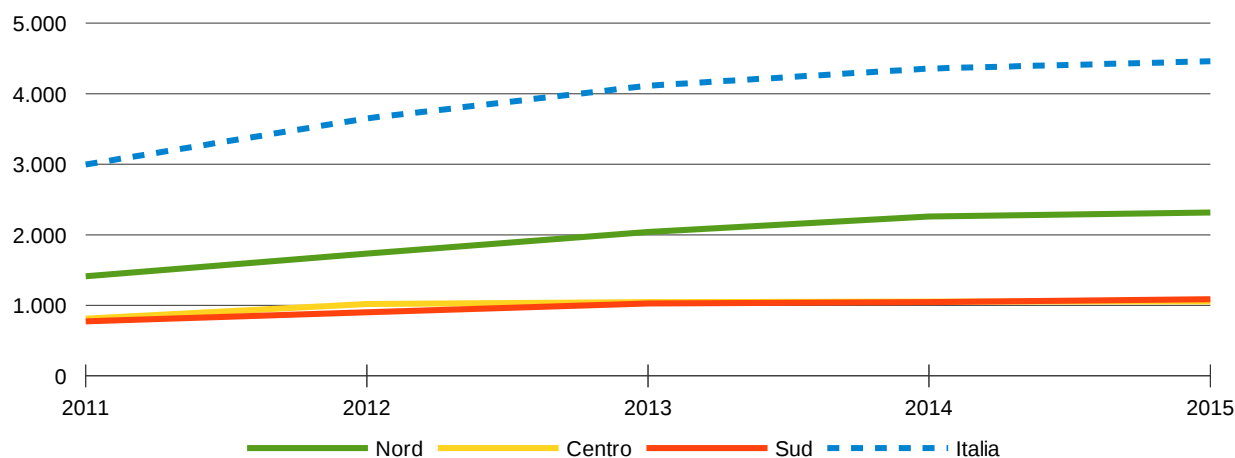
attesa della piena applicazione della disciplina dell'addizionale IRPEF, la Legge Finanziaria per il 2001 introdusse, a partire dal 2002, una compartecipazione comunale al gettito IRPEF del proprio territorio, fissato per il 2002 in misura pari al 4,5% del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato, per l'esercizio finanziario 2001. Tale aliquota fu poi aumentata al 6,5% dalla Legge Finanziaria per il 2003 e confermata per gli anni 2004, 2005 e 2006 dalle rispettive Leggi Finanziarie. L'introduzione della compartecipazione prevedeva al contempo per ogni comune una riduzione dei trasferimenti erariali per un importo pari alla compartecipazione stessa. Si trattava dunque di una misura di sostituzione del finanziamento dei comuni, che non comportava un aumento delle risorse disponibili legata all'andamento dell'IRPEF (per questo detta *compartecipazione statica*). Tale concetto era ribadito dalla previsione per cui nel caso in cui il livello dei trasferimenti non fosse stato sufficiente a consentire il recupero integrale della compartecipazione, la compartecipazione stessa era corrisposta ai singoli enti nei limiti dei trasferimenti spettanti per l'anno.

La Legge Finanziaria per il 2007 operò due importanti cambiamenti. Da un lato rimosse il blocco sull'aumento delle aliquote dell'addizionale, portando l'aliquota massima deliberabile dai comuni allo 0,8% (il livello attuale). Dall'altro in virtù del recuperato margine di manovra dei comuni, ridusse drasticamente l'aliquota della compartecipazione IRPEF, portandola dal 6,5% allo 0,69% per il 2007 e allo 0,75% per gli anni successivi. Inoltre l'automatismo di sostituzione tra la compartecipazione IRPEF e i trasferimenti erariali fu rivisto sostanzialmente: infatti se per il primo anno, il 2007, il regime si basava ancora sulla compartecipazione statica, dal 2008 in poi la compartecipazione diventa *dinamica*. In virtù del nuovo sistema, se la dinamica IRPEF era tale da far sì che l'ammontare della compartecipazione eccedesse la riduzione di trasferimenti erariali che era stata programmata, i comuni avrebbero potuto giovare di un'effettiva maggiorazione di entrata, sebbene la parte eccedente non sarebbe stata versata ai comuni sulla base della provenienza del gettito, ma sarebbe stata ripartita secondo criteri perequativi.

L'ampliato margine di manovra sulle aliquote dell'addizionale fu però effimero, visto che il D.L. 93/2008 ripristinò il blocco sull'aumento delle aliquote. Tale vincolo fu rimosso dapprima parzialmente, all'interno del D.Lgs. 23/2011, che come visto delineava il nuovo sistema della fiscalità municipale, e infine totalmente dal 2012, per effetto del D.L. 138/2011.

Dal Grafico 3.23 si può notare come l'aggregato dell'addizionale IRPEF per aree geografiche mostri in generale una tendenza verso l'aumento del gettito complessivo. Se poi si considera il comportamento delle varie aree geografiche si può notare come il contributo maggiore non solo in termini assoluti, ma soprattutto al trend di crescita, sia imputabile al Nord Italia, mentre sia per il Centro che per il Sud i dati, quasi coincidenti tra loro, mostrano una situazione maggiormente stabile nel periodo considerato. Passando ai dati pro capite, mostrati nei Grafici 3.24 e 3.25, il Centro e il Nord presentano un dato molto simile, e di gran lunga maggiore del Sud, il cui dato rimane al di sotto la media nazionale.

Grafico 3.23. - Evoluzione incassi comunali dell'Addizionale IRPEF per area geografica. Milioni di euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

Grafico 3.24. - Evoluzione incassi comunali pro capite dell'Addizionale IRPEF per area geografica. Euro

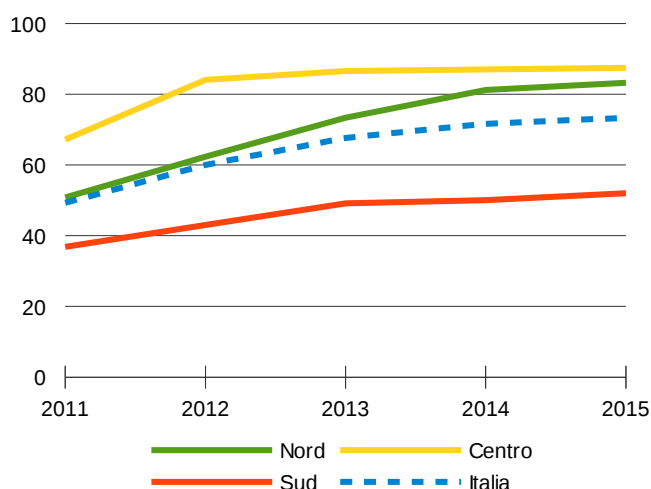
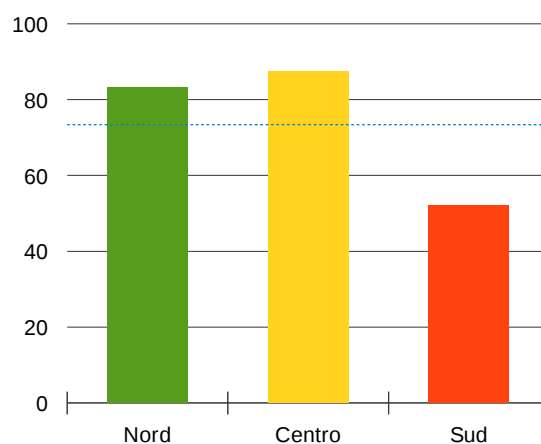


Grafico 3.25. - Incassi comunali pro capite dell'Addizionale IRPEF per area geografica nel 2015. Euro

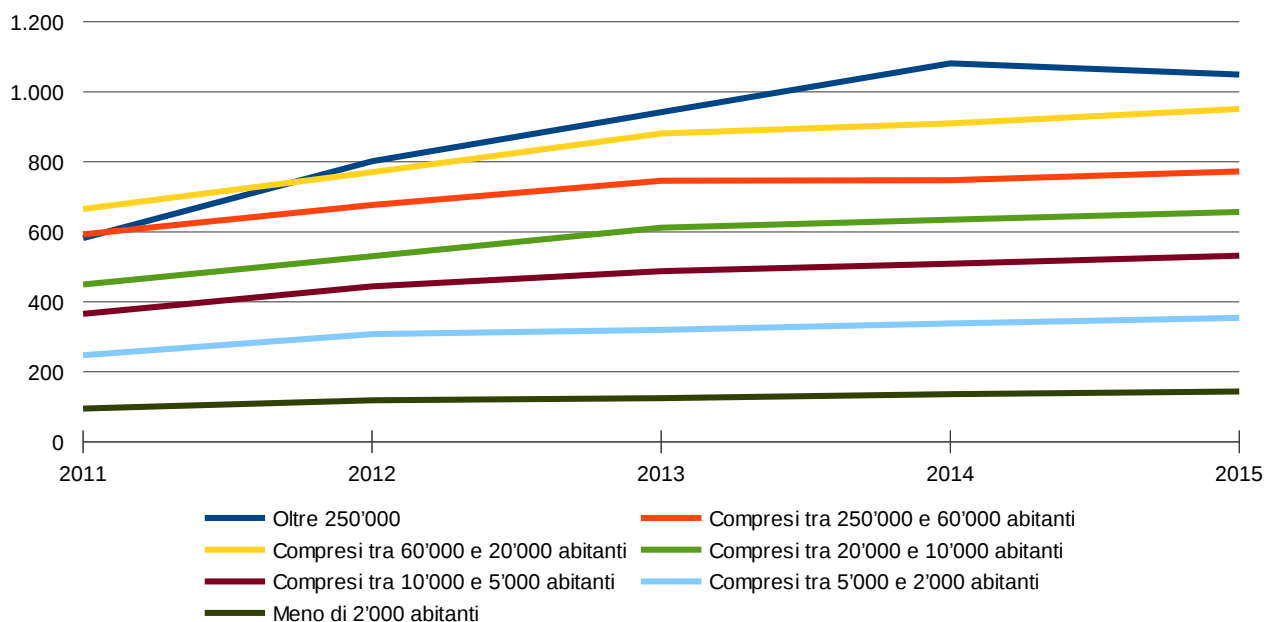


Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

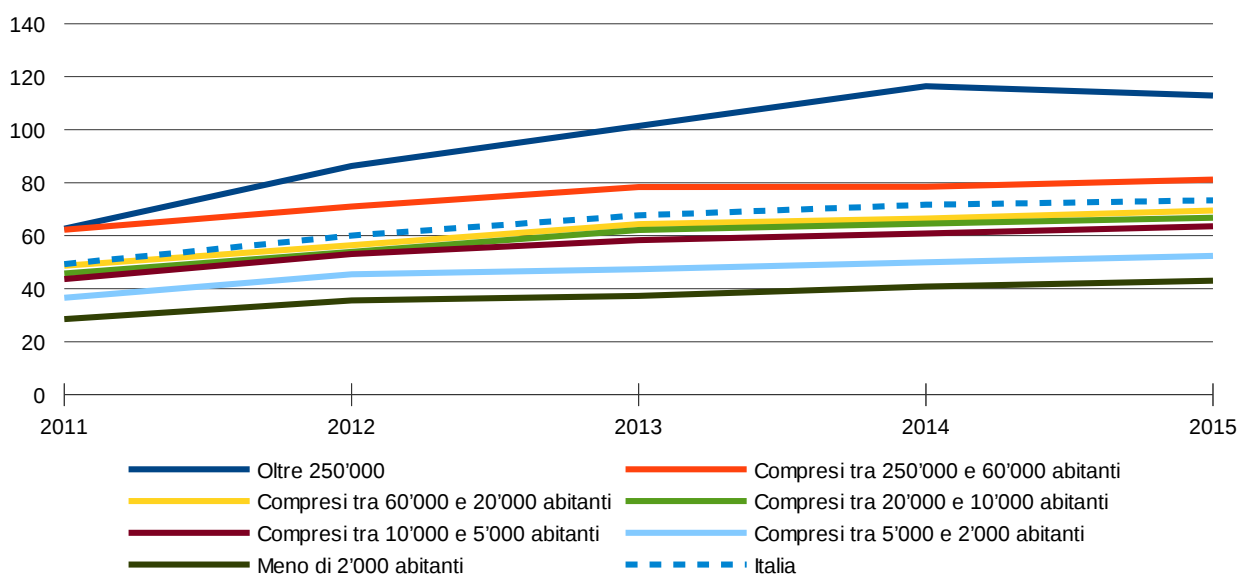
Il dato, declinato per classi dimensionali (Grafico 3.26), conferma l'idea che il gettito si concentri maggiormente nei comuni di grande dimensione, che soprattutto nel periodo 2011-2014 contribuiscono maggiormente al trend nazionale di aumento visto in precedenza. Anche in questo caso si assiste ad un'inversione dell'ordinamento tra la seconda e terza classe dimensionale.

Tale inversione scompare considerando i dati a livello pro capite (Grafici 3.27 e 3.28), in cui viene accentuata l'importanza della classe dimensionale maggiore, mentre con l'esclusione delle classi dimensionali più piccole le altre mostrano un dato abbastanza ravvicinato.

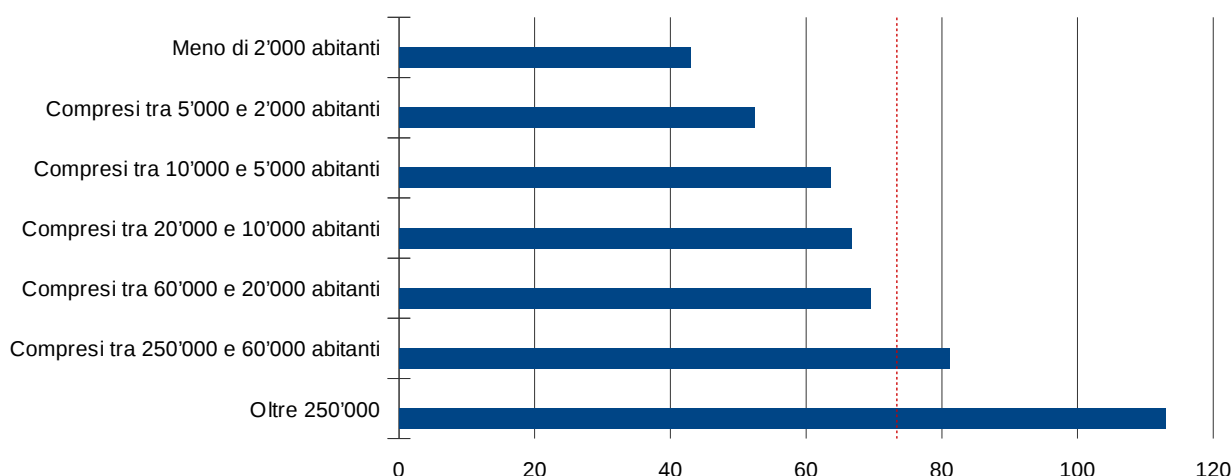
Grafico 3.26. - Evoluzione incassi comunali dell'Addizionale IRPEF per classe dimensionale. Milioni di euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

Grafico 3.27. - Evoluzione incassi comunali pro capite dell'Addizionale IRPEF per classe dimensionale. Euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.28. - Incassi comunali pro capite dell'Addizionale IRPEF per classe dimensionale nel 2015. Euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

3.2.5. L'Imposta Municipale Secondaria

Come detto in precedenza l'IMUS era stata introdotta dal D.Lgs. 23/2011 in sostituzione dell'Imposta Comunale sulla Pubblicità (ICP), del Canone di Installazione dei Mezzi Pubblicitari (CIMP), del Diritto per le Pubbliche Affissioni (DPA) e a seconda dei casi della Tassa o del Canone per l'Occupazione di Aree e Spazi Pubblici (TOSAP e COSAP). L'entrata in vigore, prevista inizialmente per il 2014 è stata posticipata prima al 2015 e poi al 2016 dalle rispettive Leggi di Stabilità, ma è stata infine abrogata dalla Legge di Stabilità per il 2016. Restano così in vigore i precedenti prelievi che vi sarebbero andati a confluire.

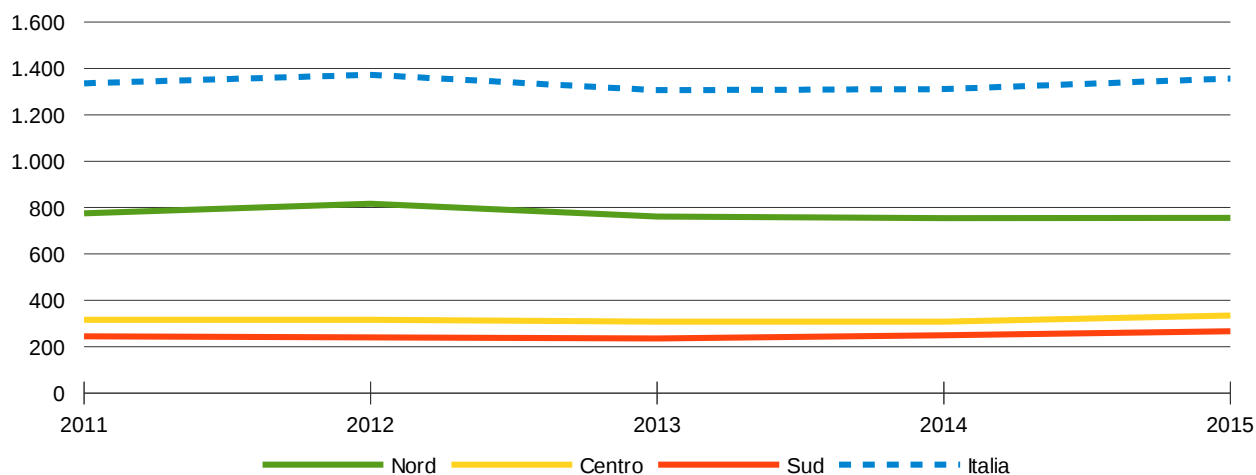
Sebbene differenti nelle finalità la loro applicazione prevede, per la determinazione dell'importo del prelievo, l'applicazione di una tariffa alla superficie utilizzata, tenendo conto anche della popolazione comunale. Le tariffe vengono modulate a seconda dei casi. Ad esempio per le affissioni e la pubblicità in base alla durata dell'esposizione e alla tipologia del supporto. Nel caso dei prelievi per l'occupazione di

spazi pubblici a seconda della natura, permanente o temporanea, e in quest'ultimo caso della durata, dell'importanza dell'area su cui insiste l'occupazione e per tale motivo le strade, gli spazi e le altre aree pubbliche sono classificate dal comune in categorie.

Anche se come detto l'IMUS non è mai entrata in vigore, ai fini dell'analisi si è preferito comunque accorpate i dati derivanti dai singoli tributi che ne avrebbero fatto parte.

Come mostra il Grafico 3.29, gli incassi dell'IMUS mostrano una sostanziale regolarità e valgono a livello italiano circa 1,4 miliardi di euro. Il contributo maggiore in termini assoluti è dato dal Nord che raccoglie più della metà del gettito, mentre il Sud ed il Centro mostrano un dato simile.

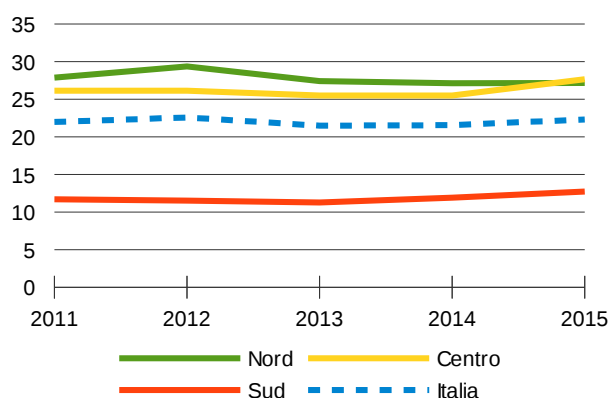
Grafico 3.29. - Evoluzione incassi comunali IMUS per area geografica. Milioni di euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

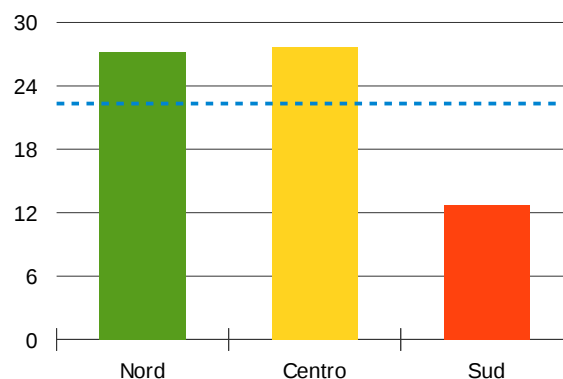
Se però si considera il dato pro capite (Grafici 3.30 e 3.31) si nota come i valori del Nord e del Centro risultino molto vicini. Se nei primi anni il Nord mostri dati leggermente superiori, nell'ultimo anno disponibile i valori coincidono. Il Sud mostra al contrario un valore abbastanza basso su tutto il periodo attorno alla metà della media nazionale.

Grafico 3.30. - Evoluzione incassi comunali IMUS pro capite per area geografica. Euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

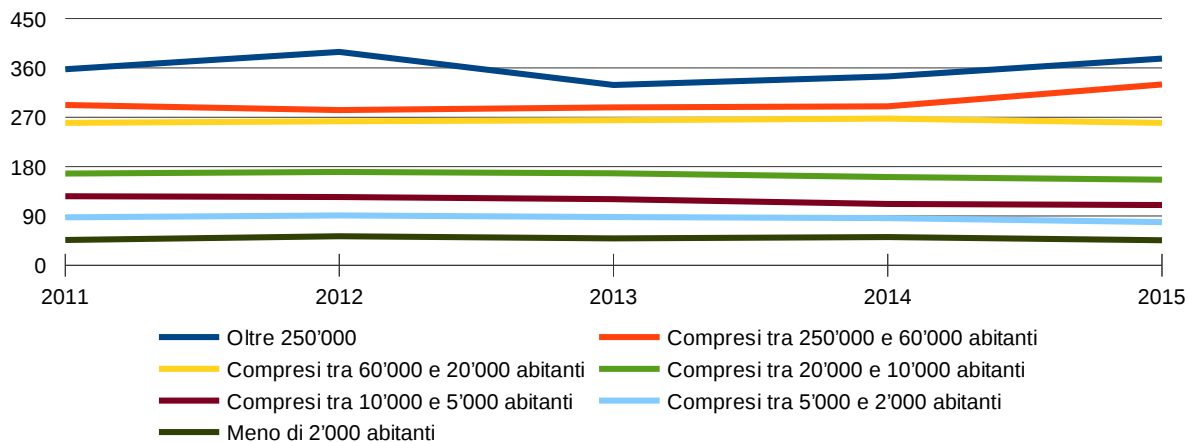
Grafico 3.31. - Incassi comunali IMUS pro capite per area geografica nel 2015. Euro



Il dato assoluto per classe dimensionale (Grafico 3.32) mostra invece come l'IMUS tenda a concentrarsi nei comuni più popolosi. Si nota infatti una separazione tra il livello dell'andamento delle prime tre classi dimensionali più grandi e quello delle meno popolose. I dati pro capite (Grafici 3.33 e 3.34) confermano tale

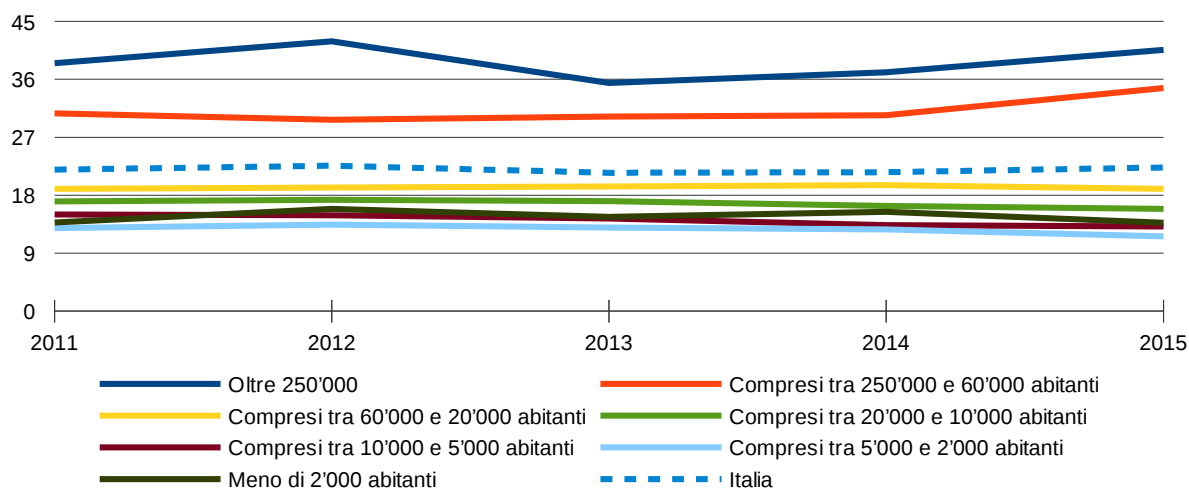
tendenza concentrandosi soprattutto con riferimento alle due più popolose che presentano gli unici valori superiori alla media. Al contrario i dati per le altre classi dimensionali sono sostanzialmente simili.

Grafico 3.32. - Evoluzione incassi comunali IMUS per classe dimensionale. Milioni di euro



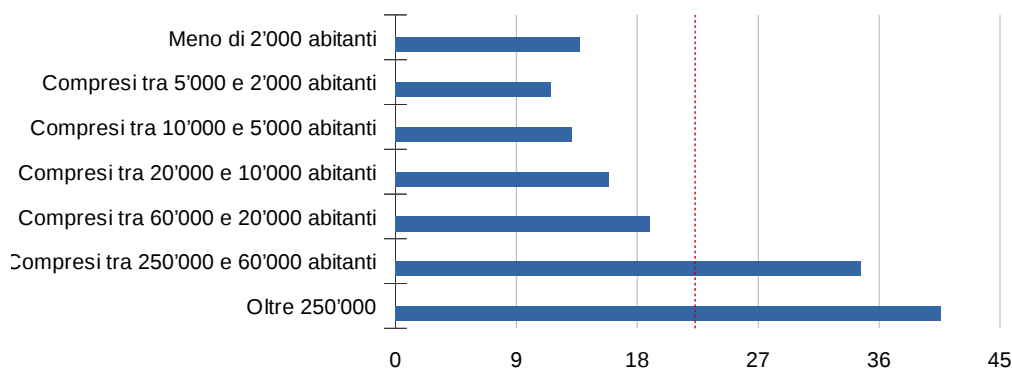
Fonte: Elaborazione su dati SIOPE

Grafico 3.33. - Evoluzione incassi comunali IMUS pro capite per classe dimensionale. Euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

Grafico 3.34. - Incassi comunali IMUS pro capite per classe dimensionale nel 2015. Euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e ISTAT

3.2.6. L'Imposta di Soggiorno

L'imposta di soggiorno rappresenta assieme a quella di sbarco, l'unica imposta principale ricadente esplicitamente sui non residenti. L'idea di fondo si basa sulla constatazione che la presenza di un numero notevole di non residenti che utilizzano servizi e infrastrutture cittadine, generano un aumento dei costi per la loro fornitura. In assenza di uno specifico tributo l'onere diretto del finanziamento di tali servizi graverebbe sui soli residenti. Dunque l'obiettivo di questo tipo di tributi è quello di far contribuire alcune tipologie di city users, non residenti, al finanziamento diretto dei beni e dei servizi pubblici di cui questi usufruiscono.

L'imposta di soggiorno è stata introdotta con due diversi dispositivi legislativi. Nel caso di Roma, attraverso il D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge 122/2010, recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*". Negli altri casi invece è stata prevista all'interno del decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale (D.Lgs. 23/2011). Lo stesso decreto prevedeva la successiva emissione di un regolamento che dettasse la disciplina generale dell'imposta di soggiorno, introducendo anche la possibilità per i comuni di disporre modalità alternative di applicazione dell'imposta. Sebbene tale regolamento non abbia mai visto la luce, gli enti autorizzati a istituire il tributo possono applicare l'imposta basandosi sulle previsioni contenute nel D.Lgs. 23/2011. Il D.L. 126/2012, modificando l'articolo 4 del decreto legislativo, ha poi introdotto la possibilità per i comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori o per quei comuni nel cui territorio insistono isole minori di istituire un contributo di sbarco, in alternativa all'imposta di soggiorno.

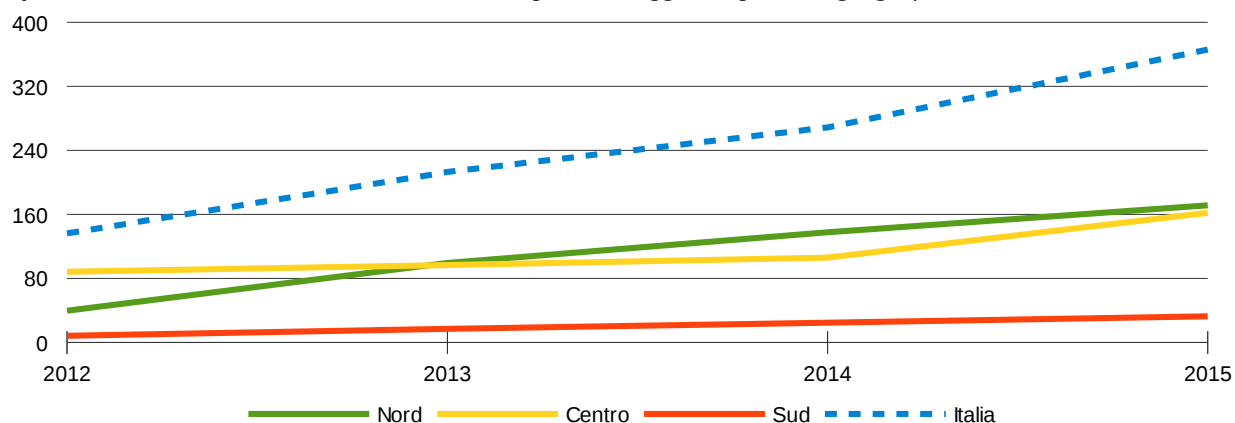
Il *soggetto attivo*, ovvero l'ente che può istituire il tributo, non è come in tutti gli altri casi presi in esame, il singolo comune, ma la legge specifica che la possibilità di istituire l'imposta di soggiorno è riservata ai *comuni capoluogo di provincia*, alle *unioni di comuni* e ai *comuni inseriti negli elenchi regionali delle località turistiche e delle città d'arte*. I *soggetti passivi* sono *coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio comunale*. *L'ammontare dell'imposta*, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, può arrivare fino a 5 euro per notte di soggiorno (nel caso di Roma Capitale la soglia massima è fissata in 10 euro). E' anche prevista la possibilità che l'imposta di soggiorno sostituisca, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nel territorio comunale. In virtù della *ratio* istitutiva del tributo il *gettito* è destinato a finanziare *interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali*. Riguardo alle modalità di *riscossione* del tributo, in attesa del regolamento governativo e in assenza di indicazioni a riguardo nel D.Lgs. 23/2011, i vari regolamenti comunali, anche a seguito delle sentenze di diversi Tribunali Amministrativi Regionali⁵⁵, hanno configurato i *gestori delle strutture ricettive* come agenti contabili di fatto, i quali tra gli altri obblighi hanno il compito di riscuotere l'imposta dai propri ospiti e riversarla nelle casse comunali.

Secondo l'ultimo rapporto di Federalberghi, a Luglio 2015⁵⁶ su un totale di 4'147 comuni che potrebbero istituire il tributo, ovvero il 51,5% del totale dei comuni italiani, l'imposta di soggiorno risulta istituita in 712 di questi (oltre a 23 località in cui risulta istituito il contributo di sbarco), numero destinato a salire a 940, dopo l'entrata in vigore dell'imposta di soggiorno nei comuni del Trentino.

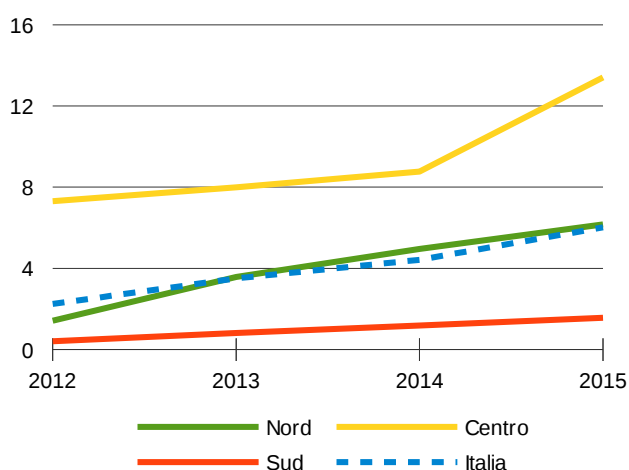
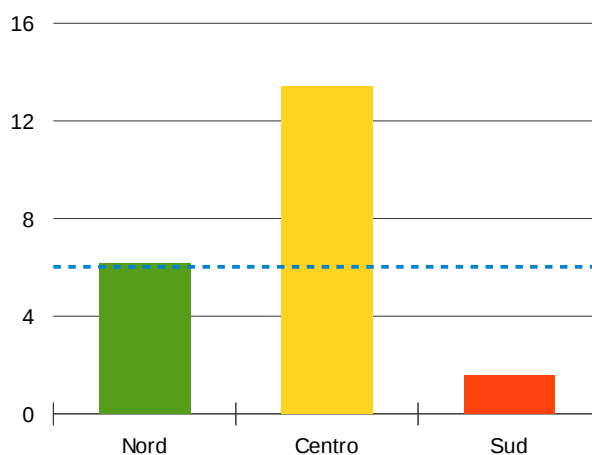
Il Grafico 3.35 mostra come dall'anno di introduzione dell'imposta il gettito sia cresciuto in maniera considerevole, soprattutto considerando che il periodo in questione è molto breve. Riguardo al contributo di ciascuna area geografica si nota come la totalità dell'incremento e dello stesso valore assoluto del gettito sia imputabile al Nord e al Centro, mentre l'entità degli incassi per l'imposta al Sud è relativamente esigua. I Grafici 3.36 e 3.37, mostrano come a livello pro capite il Centro presenti un valore estremamente più alto rispetto al Nord lungo tutto il periodo, con un aumento molto forte nell'ultimo anno disponibile, conducendo a una situazione per cui nel 2015 gli incassi pro capite nel Centro sono quasi il doppio di quelli del Nord.

55 IFEL (2013), *Le imposte comunali sul turismo - L'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco*, 92 e seguenti.

56 FEDERALBERGHI (2015), *L'Imposta di soggiorno, Osservatorio sulla fiscalità locale - Agosto 2015*, 21.

Grafico 3.35. - Evoluzione incassi comunali dell'Imposta di soggiorno per area geografica. Milioni di euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e Rendiconti di Roma Capitale e di Firenze

Grafico 3.36. - Evoluzione incassi comunali pro capite dell'Imposta di soggiorno per area geografica. Euro**Grafico 3.37.** - Incassi comunali pro capite dell'Imposta di soggiorno per area geografica nel 2015. Euro

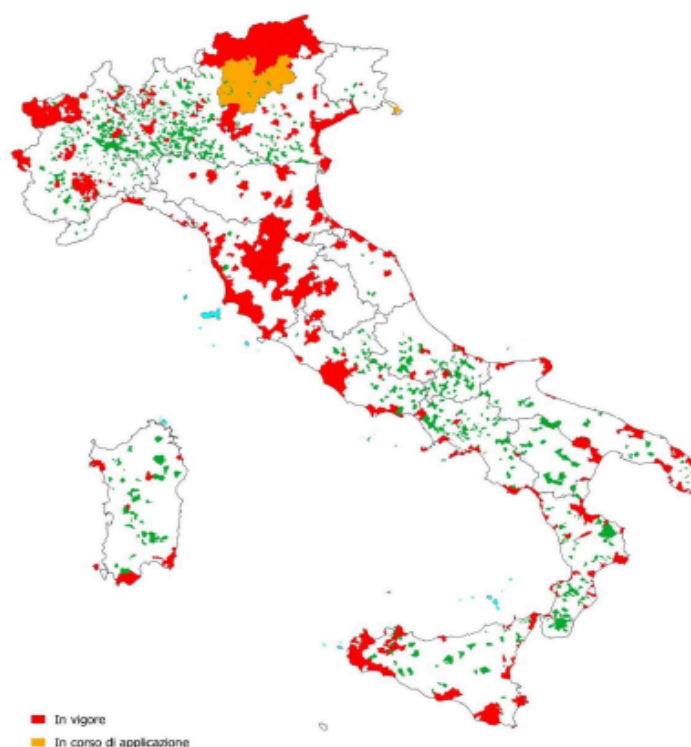
Fonte: Elaborazione su dati SIOPE, ISTAT e Rendiconti di Roma Capitale e di Firenze

Tale situazione può essere legata alla distribuzione geografica dell'applicazione dell'imposta, rispetto alla quale l'Illustrazione 3.1 mostra la situazione a Luglio 2015.

Se poi si considera il dato per classe dimensionale dei comuni (Grafici 3.38, 3.39 e 3.40) si nota chiaramente come il gettito dell'imposta si concentri nella classe più popolosa tanto a livello assoluto quanto a livello pro capite. Su questo dato incide ovviamente il contributo non solo delle grandi città d'arte, come Roma, Firenze e Venezia, ma anche quello di Milano, centro economico del Paese, con una rilevante attività di *city users* non residenti, legati all'ambito degli affari. Basti pensare che su un dato aggregato italiano per il 2015 pari a circa 366 milioni di euro di incassi, il contributo di queste sole quattro città, tutte ricadenti nella classe dimensionale più popolosa, è pari a circa 203 milioni.

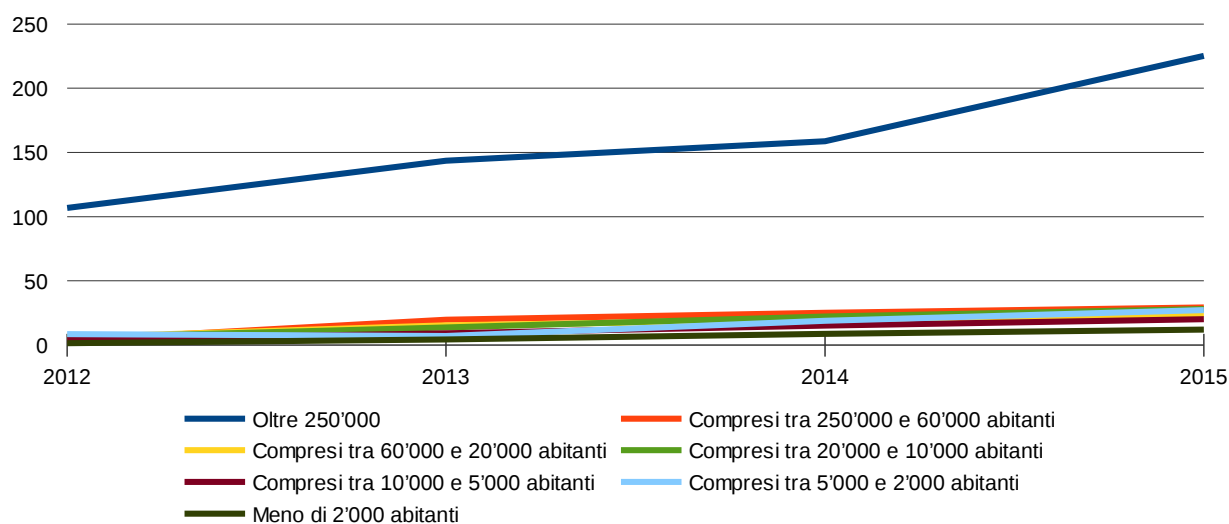
Il dato pro capite sia nella prospettiva dell'evoluzione nell'arco del tempo ma soprattutto nel dato del 2015 conferma tale considerazione.

Illustrazione 3.1. - Distribuzione geografica dell'applicazione dell'imposta al Luglio 2015

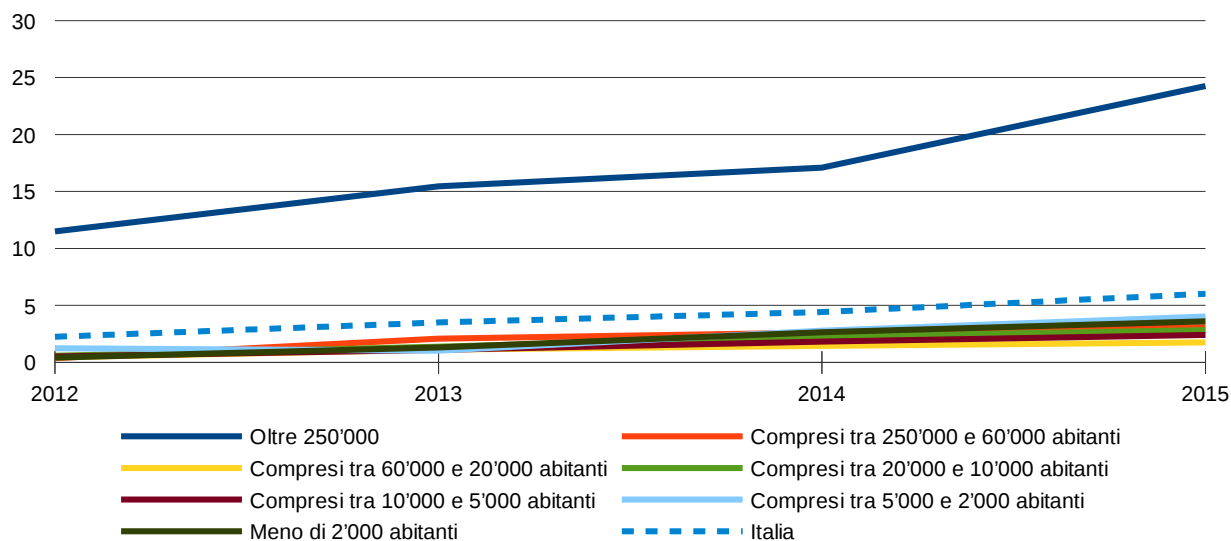


Fonte: Federalberghi (2015), *L'Imposta di soggiorno, Osservatorio sulla fiscalità locale - Agosto 2015, 28*

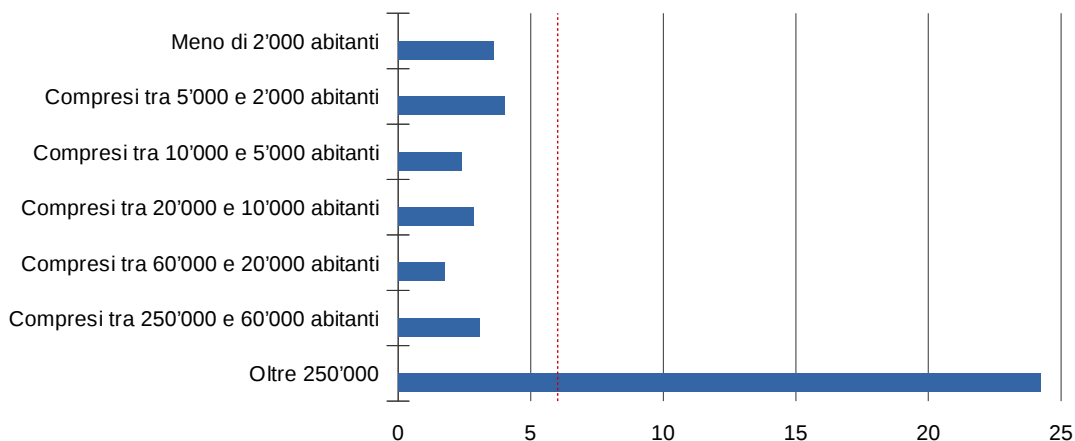
Grafico 3.38. - Evoluzione incassi comunali dell'Imposta di soggiorno per classe dimensionale. Milioni di euro



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE e Rendiconti di Roma Capitale e di Firenze

Grafico 3.39. - Evoluzione incassi comunali pro capite dell'Imposta di soggiorno per classe dimensionale. Euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE, ISTAT e Rendiconti di Roma Capitale e di Firenze

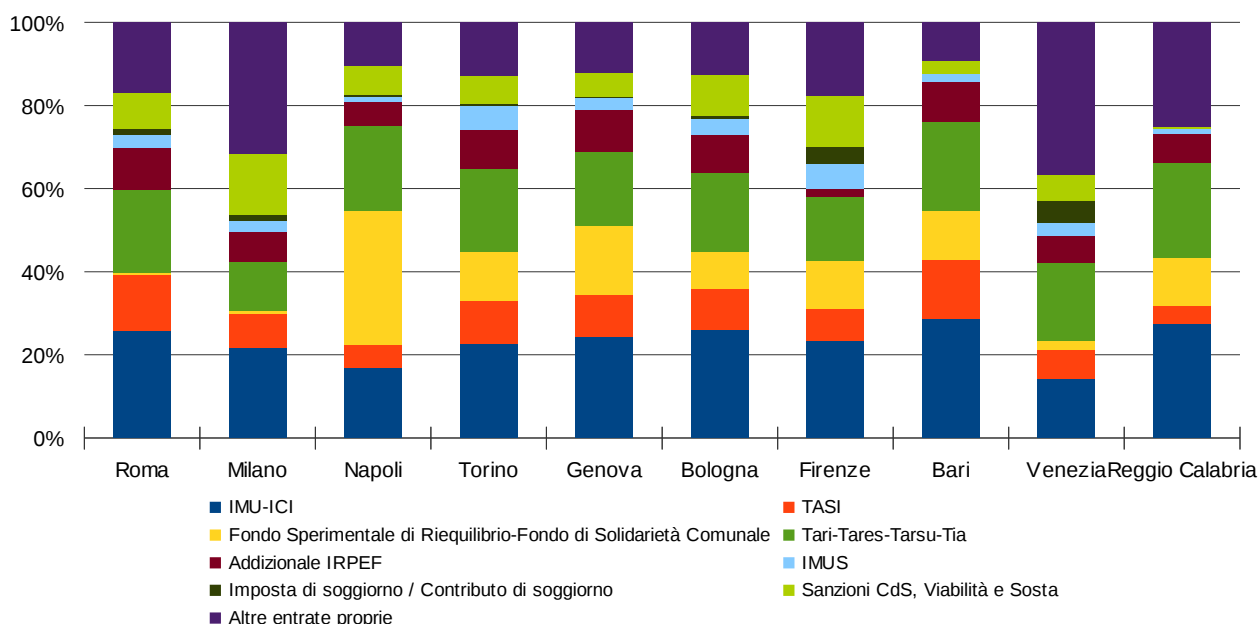
Grafico 3.40. - Incassi comunali pro capite dell'Imposta di soggiorno per classe dimensionale nel 2015. Euro

Fonte: Elaborazione su dati SIOPE, ISTAT e Rendiconti di Roma Capitale e di Firenze

3.3. I dati finanziari relativi ai Comuni di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Venezia e Reggio Calabria

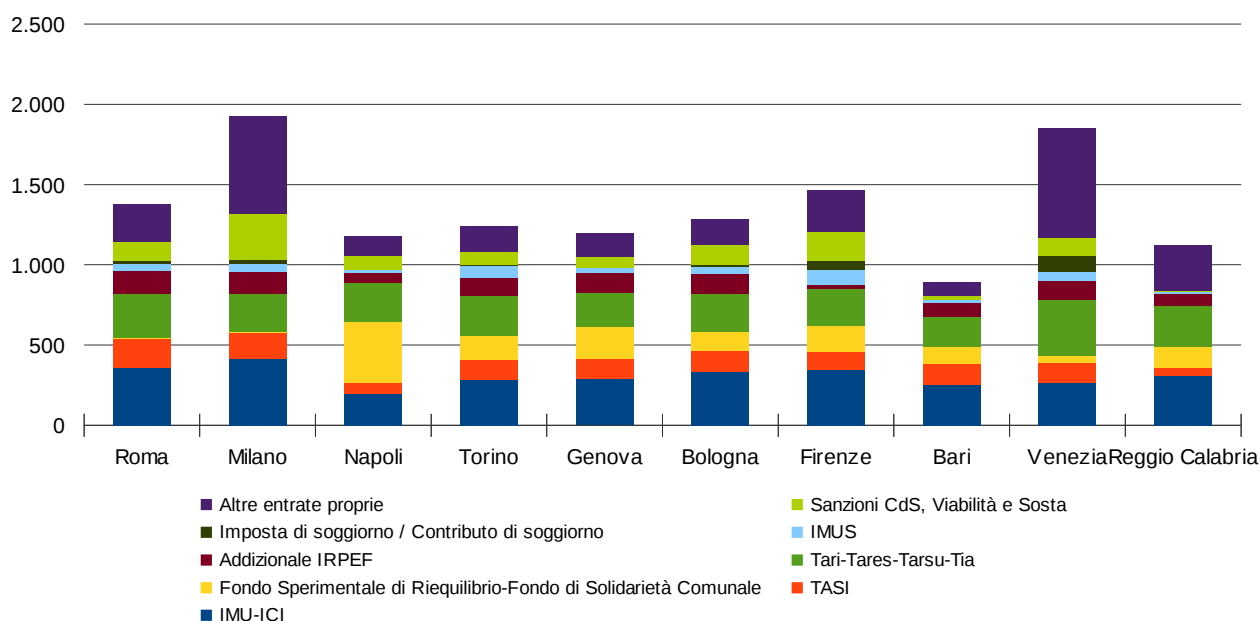
In questo paragrafo verranno esaminati i dati, desunti dai rendiconti, per i dieci comuni capoluogo di città metropolitana. L'analisi ricalcherà quella effettuata sugli aggregati degli incassi del paragrafo precedente, sebbene è utile ricordare che in questo caso i dati considerati sono relativi agli accertamenti. Nei Grafici 3.41 e 3.42 vengono illustrate rispettivamente le quote in percentuale sulle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) delle componenti principali del bilancio e il loro valore in termini pro capite. I dati relativi sono riportati nelle Tabelle A.29-A.38 in appendice. Oltre a quelle viste in precedenza, si è ritenuto opportuno ai fini della trattazione creare una categoria di entrata che contenesse alcune entrate legate alla viabilità e più precisamente alle sanzioni per violazioni al Codice della Strada, alle zone a traffico limitato e ai proventi della sosta. Sebbene queste ultime siano classificate come extratributarie, il confine con un'entrata tributaria, soprattutto nel caso ad esempio delle ZTL è spesso sfumato.

Grafico 3.41. - Composizione percentuale delle entrate proprie in conto corrente del 2014 per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.42. - Composizione pro capite delle entrate proprie in conto corrente del 2014 per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie). Valori in euro



Fonte: Rendiconti dei comuni

Riguardo al contributo percentuale (Grafico 3.41) si nota come generalmente l'IMU fornisca il contributo più ampio, con una media attorno al 23%. La TARI rappresenta la seconda componente in ordine di importanza, con una media attorno al 18%. Se si considerasse anche la TASI, la cui quota è attorno al 10%, si nota come mediamente, circa la metà delle entrate proprie comunali si basano sulle componenti dell'IUC, sebbene la variabilità sia ampia. Eccetto che nei casi di Roma, Milano e Venezia, dove il contributo è quasi

nullo, il FSC offre un contributo importante, attorno al 10%. L'altro caso fuori scala, ma per ragioni opposte è il Napoli, per il quale il FSC rappresenta circa un terzo delle entrate proprie correnti, quasi il doppio del contributo che fornisce l'IMU. L'*addizionale IRPEF* contribuisce un contributo di poco inferiore al 10%, sebbene si noti come nel caso di Firenze questa abbia un peso decisamente inferiore, attorno al 2%. A parte i casi di Firenze e Torino, dove il contributo è attorno al 6%, negli altri casi l'*IMUS* si attesta su valori molto più bassi, attorno al 3%. Un discorso simile vale per l'*imposta di soggiorno* il cui contributo è apprezzabile solo per le città d'arte di Firenze e Venezia attorno al 4-5%. Nei restanti casi il contributo è modesto per le due città più grandi (Roma e Milano), mentre per le altre difficilmente raggiunge l'1%. Il contributo fornito dalla categoria relativa alle *sanzioni al Codice della Strada, alle entrate legate alla viabilità e alla sosta* è molto sperequato, passando dal quasi 15% di Milano allo 0,3% di Reggio Calabria. Infine il contributo delle altre entrate proprie (che comprende per la maggior parte entrate extratributarie) è generalmente compreso tra il 10 e il 15%. Merita precisare che nel caso di Milano e Venezia, in cui la categoria residuale "*altre entrate proprie*" ha un valore molto superiore rispetto agli altri casi, attestandosi attorno al 30%, il motivo è ascrivibile a due situazioni peculiari. Nel primo caso, il Comune di Milano ha sottoscritto con ATM (gestore dei servizi di TPL) un contratto di tipo *gross-cost*, per il quale i proventi da traffico vengono incassati dal Comune e dunque sono "visibili" all'entrata sul bilancio municipale (15% circa delle entrate proprie). Negli altri casi analizzati (ad eccezione di Venezia) i contratti stipulati sono di tipo *net-cost*, in virtù del quale è il gestore del servizio che incassa i proventi da traffico, i quali dunque non sono registrati in una voce all'entrata nei bilanci municipali. Nel secondo caso, il Comune di Venezia registra tra i tributi speciali i proventi del Casinò Municipale, i quali contribuiscono così alle entrate proprie per circa il 20%.

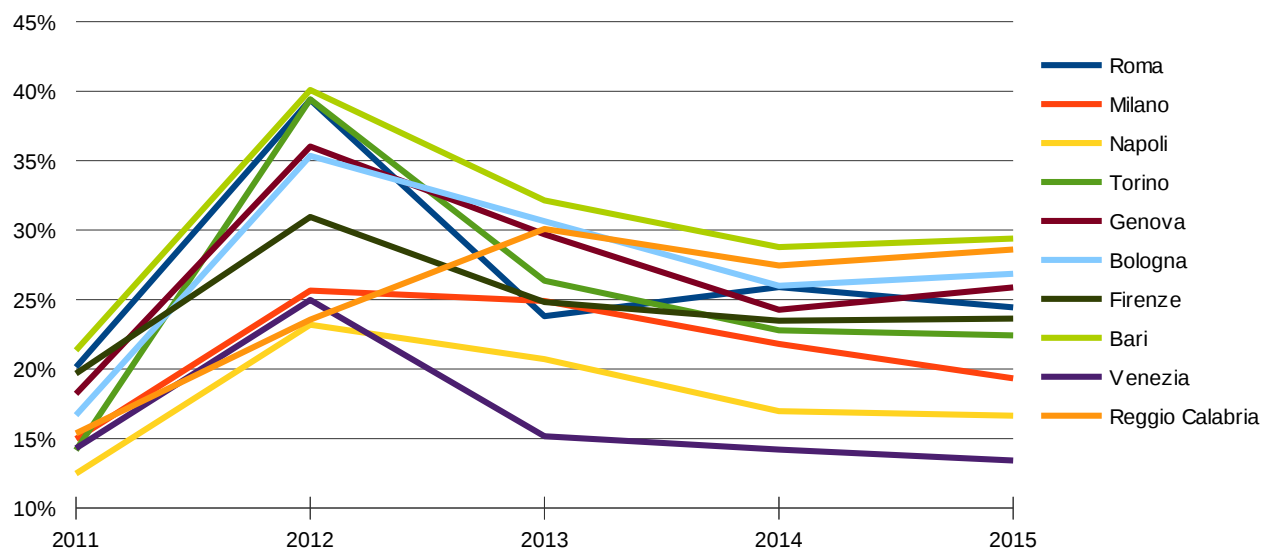
Il Grafico 3.42 mostra invece il gettito pro capite. In questi termini l'IMU rappresenta l'entrata principale nella quasi totalità dei comuni, con l'eccezione di Napoli e Venezia. Nel primo caso infatti questa è costituita dal FSC, nel secondo invece dalla TARI. La TARI rappresenta la seconda entrata pro capite, seguita dal FSC e dalla TASI. L'addizionale e le entrate da contravvenzioni e viabilità contribuiscono mediamente nella stessa misura, attorno alle 100 €. L'IMUS presenta un dato molto differenziato tra le città, con Firenze, Torino e Venezia che presentano il gettito pro capite più alto. In analogia a quanto visto per i contributi percentuali, il gettito pro capite dell'imposta di soggiorno raggiunge livelli alti solo nei casi di Firenze (circa 60 euro) e Venezia (circa 94 euro). Alla luce della sua estrema mutevolezza nel periodo 2011-2015, è utile analizzare come il quadro normativo abbia contribuito a determinare gli andamenti delle singole voci appena esposte sia in termini di contributi percentuali che in termini pro capite.

3.3.1. ICI-IMU

Per quanto concerne l'IMU, il Grafico 3.43 mostra l'andamento del gettito in percentuale alle entrate proprie dell'ente. Per prima cosa si può notare il picco che si presenta in tutti i comuni nell'anno 2012. Come visto in precedenza, il 2012 è l'anno del passaggio dall'ICI all'IMU (sperimentale), la cui introduzione ha comportato non solo un aumento generale delle aliquote di base e dei moltiplicatori, ma soprattutto l'applicazione dell'imposta all'abitazione principale non "*di lusso*". La parziale esenzione di queste ultime a seguito della "mini IMU" comporta una diminuzione nel peso dell'imposta nel 2013. Infine con la loro esenzione totale a partire dal 2014 fa ulteriormente abbassare il peso, che successivamente rimane stabile, come mostra il dato del 2015. Riguardo ai singoli casi si nota come per Bari l'IMU sia la prima componente su tutto il periodo considerato, mentre Napoli e Venezia mostrano un valore molto più basso.

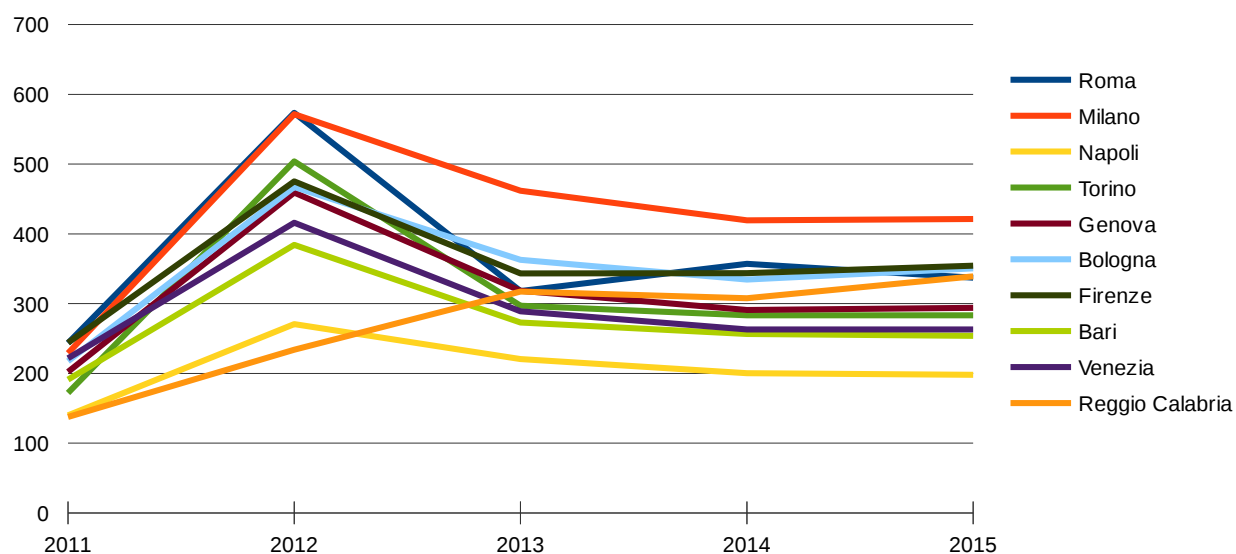
I dati sul gettito pro capite (Grafico 3.44) confermano quanto visto in precedenza sull'andamento, con un picco nel 2012, e una graduale discesa fino al 2014. Milano e Roma presentano un andamento simile per i primi due anni, ma successivamente il livello della prima si attesta su un valore superiore. La banda di oscillazione dei valori varia dai 350 e i 250 euro pro capite, con le eccezioni di Milano, con un gettito molto superiore (attorno ai 420 euro), e Napoli che per tutto il periodo mostra un andamento più basso delle altre città, attestandosi infine su un valore attorno ai 200 euro.

Grafico 3.43. - Evoluzione del gettito ICI-IMU in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.44. - Evoluzione gettito del ICI-IMU pro capite per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie). Valori in euro



Fonte: Rendiconti dei comuni

Il gettito ICI-IMU dipende da numerosi fattori, su alcuni dei quali i comuni non possono incidere direttamente. Tra queste vi è la base imponibile, determinata a livello statale, strettamente legata al patrimonio immobiliare. E' comunque utile provare ad analizzare alcune delle scelte che i comuni hanno effettuato riguardo ad aspetti la cui determinazione è al contrario nella loro disponibilità, in particolar modo le aliquote e le eventuali detrazioni aggiuntive a quelle derivanti dalla normativa nazionale. Riguardo a queste ultime si può brevemente concludere, come mostrato nella Tabella 3.1, che ad eccezione di quanto deliberato dal comune di Bari per il primo anno dell'IMU, nessun comune ha previsto detrazioni ulteriori rispetto a quelle statali.

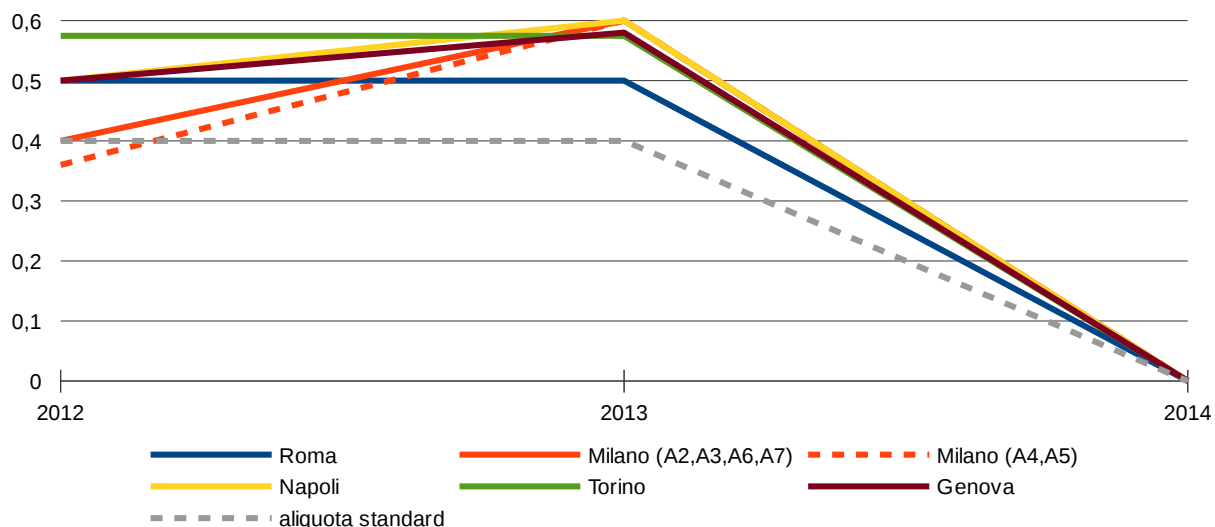
Tabella 3.1. - Detrazioni comunali IMU aggiuntive, anni 2012-2015

Detrazioni IMU per abitazione principale (ulteriori rispetto a quelle determinate a livello nazionale)	Anno			
	2012	2013	2014	2015
Roma	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Milano	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Napoli	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Torino	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Genova	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Bologna	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Firenze	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Bari	Ai titolari di abitazioni principali con reddito da IRPEF e cedolare secca (a.i. 2011) inferiore ad € 50.000, e a condizione che il contribuente non possieda altra unità immobiliare, neppure per quota, su tutto il territorio nazionale, si aggiunge una detrazione nei seguenti limiti: a) € 150,00 se, nel corso del 2012, sono risultati titolari nel territorio del Comune di Bari, dell'unica unità immobiliare adibita ad abitazione principale; b) € 100,00 se, nel corso del 2012, sono risultati titolari di altra unità immobiliare ubicata nel territorio del Comune di Bari.	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Venezia	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna
Reggio Calabria	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna

Fonte: Delibere Consigli Comunali

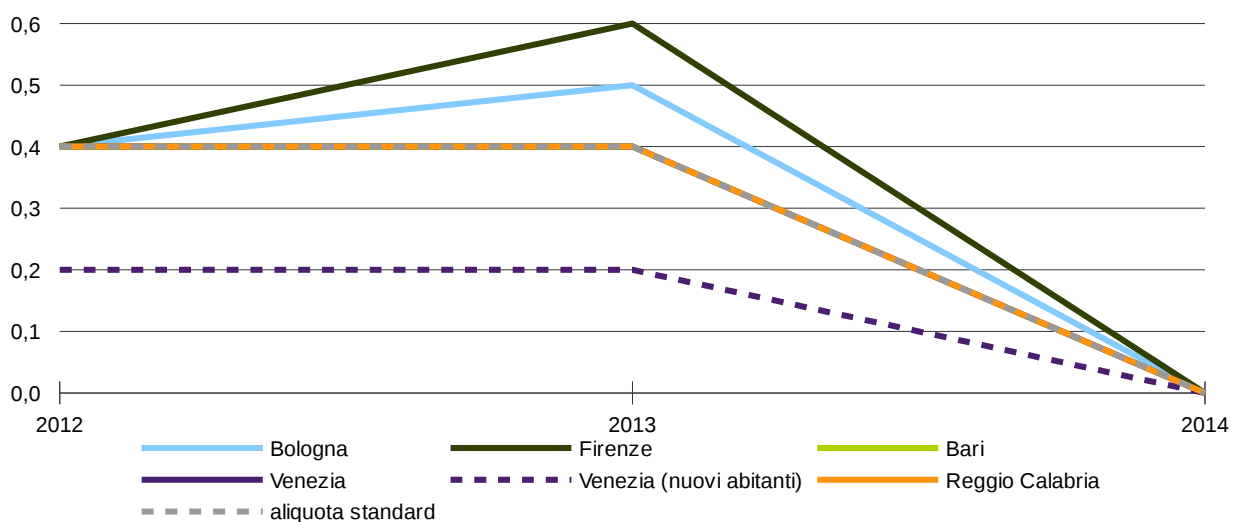
I Grafici 3.45 e 3.46 mostrano invece il livello delle aliquote IMU per gli anni 2012-2014 sulle abitazioni principali non “di lusso” per i dieci comuni considerati. Per comodità questi ultimi sono stati rappresentati separatamente in rapporto alla classe dimensionale (popolazione maggiore o minore di 500'000 abitanti). I relativi dati sono riportati nella Tabella 3.2. Dal confronto si nota come in generale i comuni più popolosi abbiano previsto generalmente aliquote più alte nei due anni di vigenza. Infatti a parte il caso di Milano, e solo relativamente al 2012, nessuno ha deliberato per un'aliquota standard. Al contrario, tutti i comuni meno popolosi hanno optato inizialmente per lo 0,4% (aliquota standard per abitazione principale) e successivamente, per il 2013, solo Firenze e Bologna hanno deliberato un aumento dell'aliquota (le linee di Bari, Venezia e Reggio Calabria coincidono con la linea tratteggiata della standard). L'aumento per il 2013 è probabilmente da imputarsi alla “mini IMU” che, come spiegato in precedenza comportava una forte riduzione del prelievo su questa categoria di immobile, generando un'imposta pari al 40% della differenza tra il debito risultante dall'applicazione della disciplina comunale e quello risultante dall'applicazione della disciplina statale. L'aumento dell'aliquota al di sopra di quella standard ha così permesso ai comuni di disporre di maggiori entrate. Da segnalare per la peculiarità il caso di Venezia che offre, ai soli nuovi residenti, un'aliquota dimezzata, coincidente con il massimo margine di autonomia comunale nella determinazione delle aliquote ($\pm 0,2\%$ sull'aliquota standard). L'annullamento delle aliquote nel grafico sta ad indicare l'esenzione delle abitazioni non “di lusso” a partire dal 2014.

Grafico 3.45. - Evoluzione aliquote IMU per Ab. princ. non “di lusso” (comuni con più di 500’000 ab.). Valori in %



Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.46. - Evoluzione aliquote IMU per Ab. princ. non “di lusso” (comuni con meno di 500’000 ab.). Valori in %



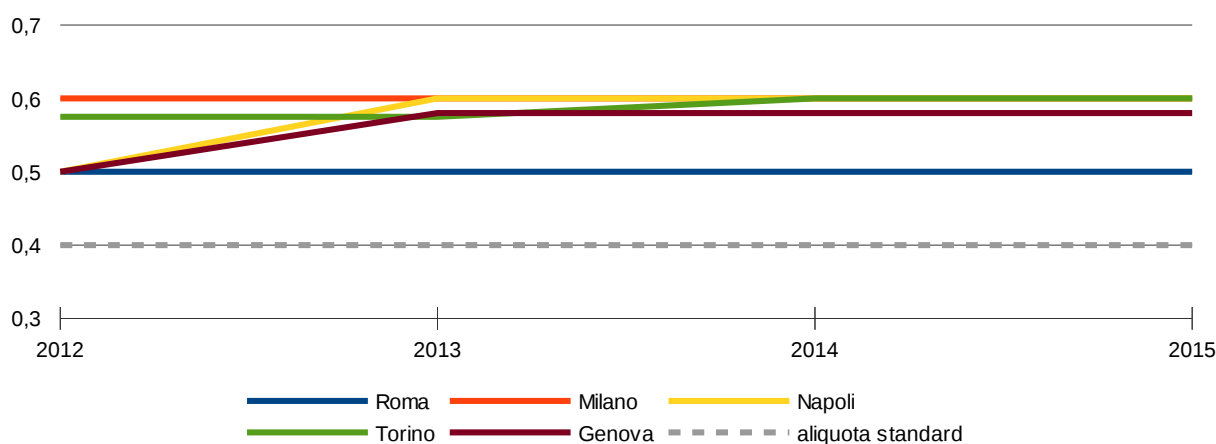
Fonte: Delibere Consigli Comunali

Tabella 3.2. - Evoluzione aliquote IMU per Ab. princ. non “di lusso”. Valori in %

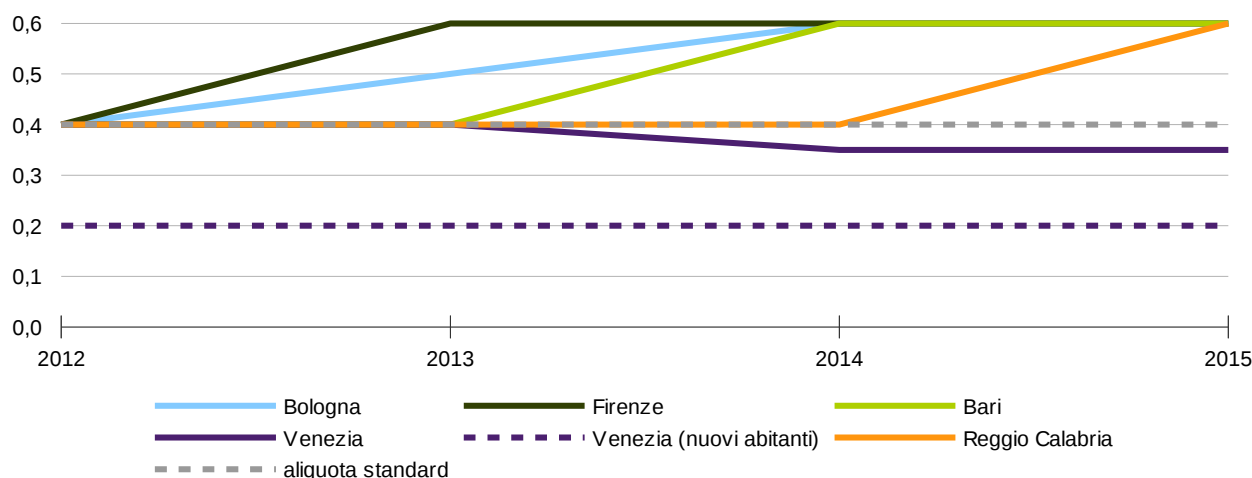
	Aliquote IMU - Abitazione principale (eccetto A1,A8,A9)	Anno			
		2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	0,5	0,5	0	0
	Milano (A2,A3,A6,A7)	0,4	0,6	0	0
	Milano (A4,A5)	0,36	0,6	0	0
	Napoli	0,5	0,6	0	0
	Torino	0,575	0,575	0	0
	Genova	0,5	0,58	0	0
- di 500'000 ab.	Bologna	0,4	0,5	0	0
	Firenze	0,4	0,6	0	0
	Bari	0,4	0,4	0	0
	Venezia	0,4	0,4	0	0
	Venezia (nuovi abitanti)	0,2	0,2	0	0
	Reggio Calabria	0,4	0,4	0	0
	aliquota standard	0,4	0,4	0	0

Fonte: Delibere Consigli Comunali

I Grafici 3.47 e 3.48 mostrano invece l'evoluzione delle aliquote per gli immobili adibiti ad abitazione principale ricadenti nelle categorie dette “di lusso”, in merito alle quali la disciplina nazionale non ha subito sostanziali modifiche nel periodo 2012-2015, sia con riguardo alla parziale esenzione della “mini IMU”, ma soprattutto riguarda all'esenzione totale dal 2014 in poi. I dati relativi sono riportati nella Tabella 3.3. Anche in questo caso dal confronto emerge come i comuni più popolosi abbiano scelto già dal primo anno un'aliquota superiore a quella standard, inoltre a partire dal 2013, le aliquote tendono a convergere verso quella massima applicabile (0,6%), con l'unica eccezione di Roma, dove l'aliquota resta allo 0,5% durante tutto il periodo. Al contrario i comuni meno popolosi mostrano un andamento più differenziato, partendo dall'aliquota standard per convergere in tempi diversi verso l'aliquota massima applicabile: al 2015 solo Venezia applica un'aliquota inferiore allo 0,6%. Il comportamento di Venezia è in questo caso doppiamente peculiare, in quanto da un lato prevede anche per le abitazioni principali “di lusso” l'agevolazione per i nuovi residenti, ma soprattutto nel 2014 si è mossa in controtendenza rispetto a tutti gli altri comuni (indipendentemente dalla classe dimensionale) diminuendo l'aliquota.

Grafico 3.47. - Evoluzione aliquote IMU per Ab. princ. “di lusso” (comuni con più di 500'000 ab.). Valori in %

Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.48. - Evoluzione aliquote IMU per Ab. princ. “di lusso” (comuni con meno di 500'000 ab.). Valori in %

Fonte: Delibere Consigli Comunali

Tabella 3.3. - Evoluzione aliquote IMU per Ab. princ. “di lusso”. Valori in %

Aliquote IMU - Abitazione principale (per A1,A8,A9)		Anno			
		2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	0,5	0,5	0,5	0,5
	Milano	0,6	0,6	0,6	0,6
	Napoli	0,5	0,6	0,6	0,6
	Torino	0,575	0,575	0,6	0,6
	Genova	0,5	0,58	0,58	0,58
- di 500'000 ab.	Bologna	0,4	0,5	0,6	0,6
	Firenze	0,4	0,6	0,6	0,6
	Bari	0,4	0,4	0,6	0,6
	Venezia	0,4	0,4	0,35	0,35
	Venezia (nuovi abitanti)	0,2	0,2	0,2	0,2
	Reggio Calabria	0,4	0,4	0,4	0,6
	aliquota standard	0,4	0,4	0,4	0,4

Fonte: Delibere Consigli Comunali

Dalla Tabella 3.4 si desume come indipendentemente dalla classe dimensionale del comune, e con la sola eccezione di Venezia, tutti i comuni abbiano deliberato come aliquota ordinaria quella massima applicabile. E' bene ricordare che in questa categoria ricadono anche gli immobili produttivi il cui gettito ad aliquota standard è appannaggio dello Stato, e solo la parte eccedente costituisce entrata per i comuni. E' probabilmente per questo limitato margine di manovra, che i comuni non prevedano aliquote agevolate per gli immobili della categoria D, se non per alcune precise sottocategorie e al verificarsi di particolari quanto stringenti condizioni. Al contrario per altre tipologie di immobili, sono spesso deliberate aliquote agevolate. Limitandoci alle abitazioni è questo il caso degli immobili locati a canone agevolato e quelli in comodato gratuito ai parenti di I° grado.

Tabella 3.4. - Evoluzione aliquote IMU per gli altri immobili. Valori in %

	Aliquote IMU - Aliquota ordinaria	Anno			
		2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	1,06	1,06	1,06	1,06
	Milano	1,06	1,06	1,06	1,06
	Napoli	1,06	1,06	1,06	1,06
	Torino	1,06	1,06	1,06	1,06
	Genova	1,06	1,06	1,06	1,06
- di 500'000 ab.	Bologna	1,06	1,06	1,06	1,06
	Firenze	1,06	1,06	1,06	1,06
	Bari	1,06	1,06	1,06	1,06
	Venezia	1,06	1,06	0,81	0,81
	Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	1,06
	aliquota standard	0,76	0,76	0,76	0,76

Fonte: Delibere Consigli Comunali

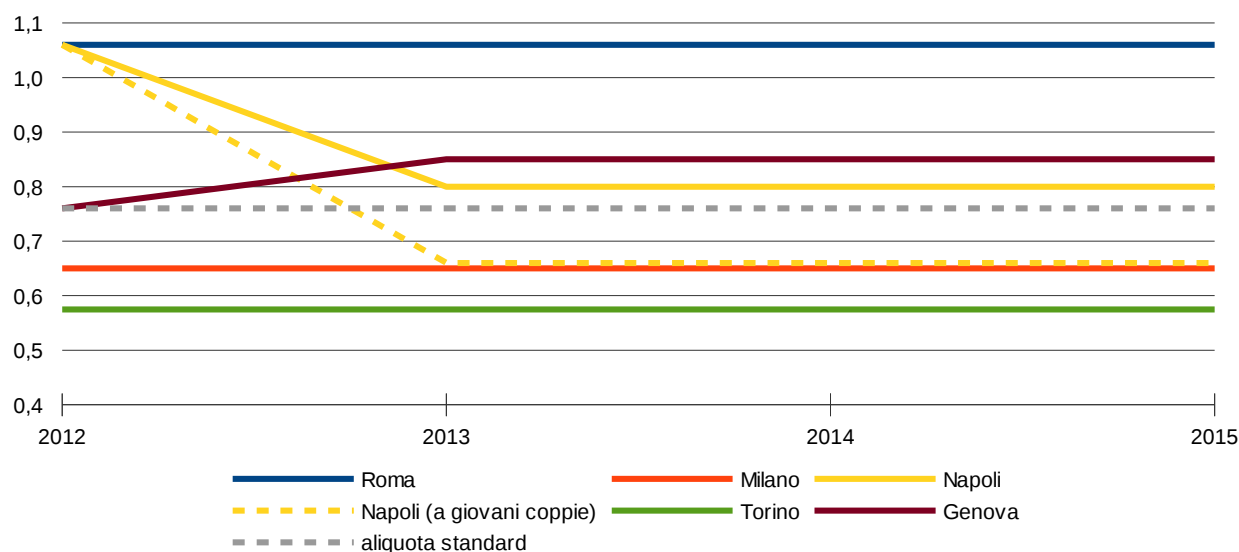
I dati relativi alle locazioni agevolate sono mostrati nella Tabella 3.5 e rappresentati nei Grafici 3.49 e 3.50. Dal confronto si nota come i comuni meno popolosi abbiano un comportamento molto simile, dal momento che tre di questi (Bologna, Firenze e Venezia) applicano su tutto il periodo l'aliquota standard dello 0,76%. Fanno eccezione Bari, che fissa un'aliquota molto al di sotto, e Reggio Calabria che applica l'aliquota ordinaria (massima), sebbene nell'ultimo anno di rilevazione opti per una forte riduzione dell'aliquota. Al contrario i comuni più popolosi hanno un comportamento più differenziato, in virtù del quale due di questi (Milano e Torino) applicano un'aliquota inferiore alla standard, mentre altri tre (Roma Genova e Napoli) un'aliquota superiore. Tra queste ultime Roma applica l'aliquota massima, mentre Napoli presenta un'ulteriore agevolazione per le giovani coppie.

Tabella 3.5. - Evoluzione aliquote IMU per immobili locati con contratti agevolati. Valori in %

	Aliquote IMU - Locazioni con contratti agevolati	Anno			
		2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	1,06	1,06	1,06	1,06
	Milano	0,65	0,65	0,65	0,65
	Napoli	1,06	0,8	0,8	0,8
	Napoli (a giovani coppie)	1,06	0,66	0,66	0,66
	Torino	0,575	0,575	0,575	0,575
	Genova	0,76	0,85	0,85	0,85
- di 500'000 ab.	Bologna	0,76	0,76	0,76	0,76
	Firenze	0,76	0,76	0,76	0,76
	Bari	0,4	0,4	0,4	0,4
	Venezia	0,76	0,76	0,76	0,76
	Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	0,6
	aliquota standard	0,76	0,76	0,76	0,76

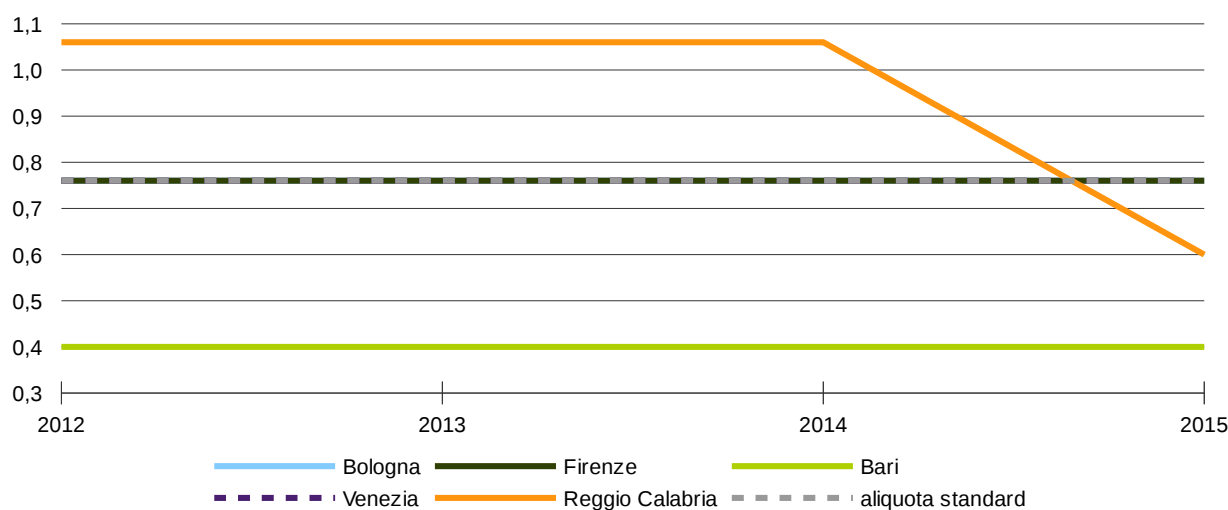
Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.49. - Evoluzione aliquote IMU per immobili locati con contratti agevolati (comuni con più di 500'000 ab.). Valori in %



Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.50. - Evoluzione aliquote IMU per immobili locati con contratti agevolati (comuni con meno di 500'000 ab.) Valori in %



Fonte: Delibere Consigli Comunali

Riguardo alle locazioni ordinarie invece, non sono previste aliquote agevolate, se non nel caso di Milano che applica un'aliquota pari allo 0,96%. Negli altri casi, l'aliquota è quella ordinaria, che, come visto nella Tabella 3.4, è fissata da tutti i comuni nella misura massima possibile, con l'eccezione di Venezia negli ultimi due anni.

Infine un'altra categoria che presenta in molti casi delle agevolazioni è quella degli immobili in comodato d'uso a parenti di primo grado. La Tabella 3.6 riassume la situazione per le dieci città considerate. In generale si nota come la maggior parte delle agevolazioni si concentri nel periodo finale dell'analisi (2014-2015). Ciò dipende dal fatto che per questi due anni i comuni potevano equiparare tale fattispecie all'abitazione principale. Tale possibilità era però limitata alla situazione economica del nucleo familiare, da valutarsi mediante ISEE. Tale possibilità è stata abolita dalla Legge di Stabilità per il 2016, che ha però introdotto un'agevolazione del livello statale consistente in una riduzione della base imponibile pari al 50%.

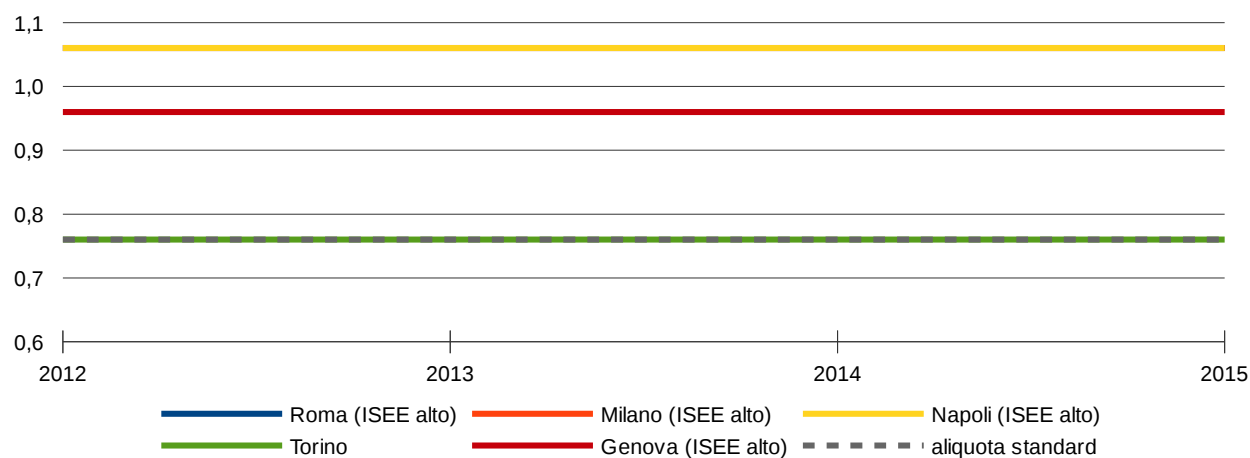
Tabella 3.6. - Evoluzione aliquote IMU per immobili in comodato d'uso gratuito ai parenti di I° grado. Valori in %

Aliquote IMU - Immobili in comodato gratuito a parenti entro il 1° grado		Anno			
		2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma (ISEE alto)	1,06	1,06	1,06	1,06
	Roma (ISEE basso, immobili normali)	1,06	1,06	0	0
	Roma (ISEE basso, immobili lusso)	1,06	1,06	0,5	0,5
	Milano (ISEE alto)	1,06	1,06	1,06	1,06
	Milano (ISEE basso, immobili normali)	1,06	1,06	0	0
	Milano (ISEE basso, immobili lusso)	1,06	1,06	0,6	0,6
	Napoli (ISEE alto)	1,06	1,06	1,06	1,06
	Napoli (ISEE basso, immobili normali)	1,06	1,06	0	0
	Napoli (ISEE basso, immobili lusso)	1,06	1,06	0,6	0,6
	Torino	0,76	0,76	0,76	0,76
	Genova (ISEE alto)	0,96	0,96	0,96	0,96
	Genova (ISEE basso, immobili normali)	0,96	0,96	0	0
	Genova (ISEE basso, immobili lusso)	0,96	0,96	0,58	0,58
- di 500'000 ab.	Bologna	0,76	0,76	0,76	0,76
	Firenze	1,06	1,06	1,06	1,06
	Bari	0,76	0,76	0,76	0,76
	Venezia (eccetto A1, A8, A9)	0,76	0,76	0,76	0,76
	Venezia (A1, A8, A9)	1,06	1,06	0,81	0,81
	Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	1,06
	Reggio Calabria (limitatamente alla quota di r.c. entro i 250€)	1,06	1,06	1,06	0,6
aliquota standard		0,76	0,76	0,76	0,76

Fonte: Delibere Consigli Comunali

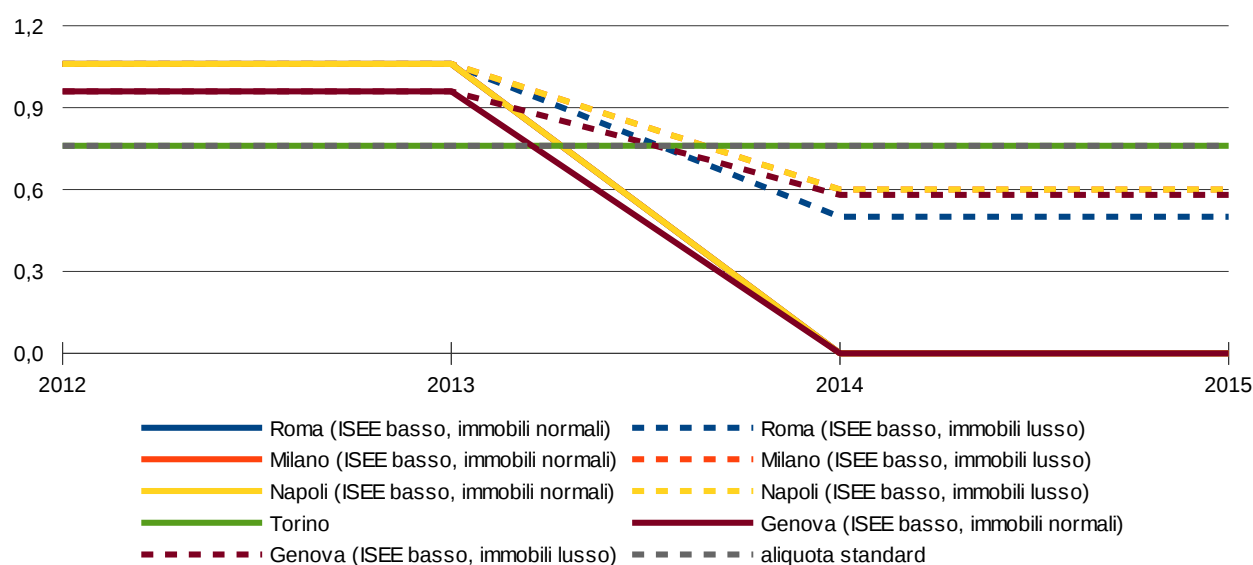
Si nota come questa possibilità sia stata sfruttata soprattutto nei comuni più popolosi (Grafico 3.51 e 3.52), dove dei cinque considerati, solo Torino non opta per questo tipo di agevolazione. Nel capoluogo piemontese si è comunque scelta un'aliquota agevolata rispetto all'ordinaria. Più in particolare per i comuni che hanno scelto l'assimilazione all'abitazione principale si distinguono due casi: in caso di ISEE alto (maggiore di 15'000 euro) Roma, Milano e Napoli applicano l'aliquota massima consentita (la stessa degli immobili a disposizione), mentre Genova applica comunque un'aliquota agevolata rispetto all'ordinaria. In caso di ISEE basso (uguale o inferiore a 15'000 euro) l'assimilazione comporta o una riduzione molto forte o in caso di immobili non "di lusso" l'esenzione. Nei comuni meno popolosi (Grafico 3.53), laddove si opti per delle agevolazioni, si sceglie generalmente l'aliquota standard (0,76%). Firenze in questo caso non prevede alcuna agevolazione mentre Reggio Calabria per il solo 2015 prevede un'aliquota agevolata con un sistema a scaglione.

Grafico 3.51. - Evoluzione aliquote IMU per immobili in comodato d'uso gratuito ai parenti di I° grado – ISEE alto (comuni con più di 500'000 ab.). Valori in %



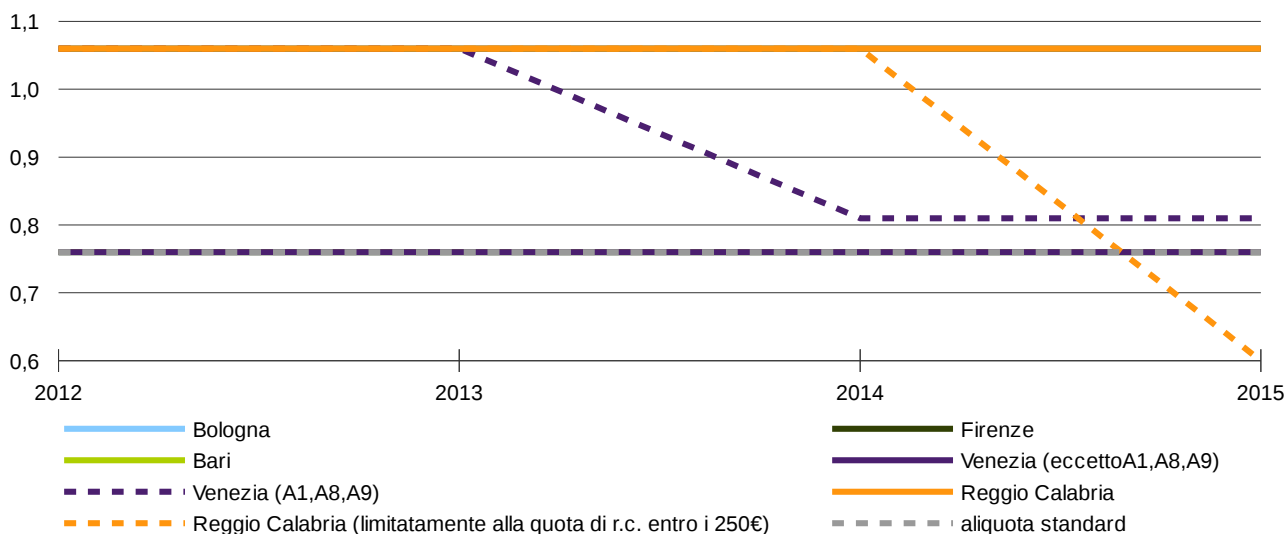
Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.52. - Evoluzione aliquote IMU per immobili in comodato d'uso gratuito ai parenti di I° grado – ISEE basso (comuni con più di 500'000 ab.). Valori in %



Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.53. - Evoluzione aliquote IMU per immobili in comodato d'uso gratuito ai parenti di I° grado (comuni con meno di 500'000 ab.). Valori in %

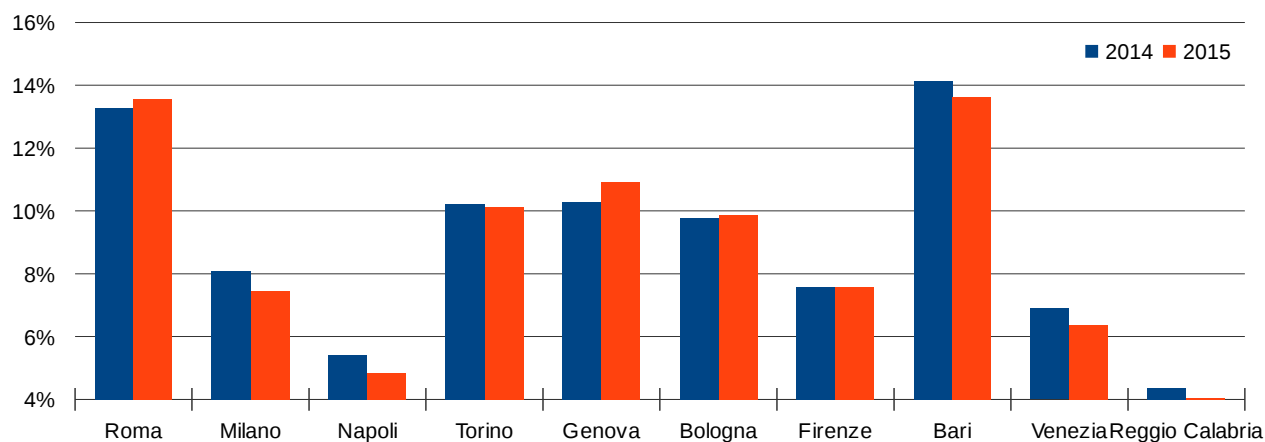


Fonte: Delibere Consigli Comunali

3.3.2. TASI

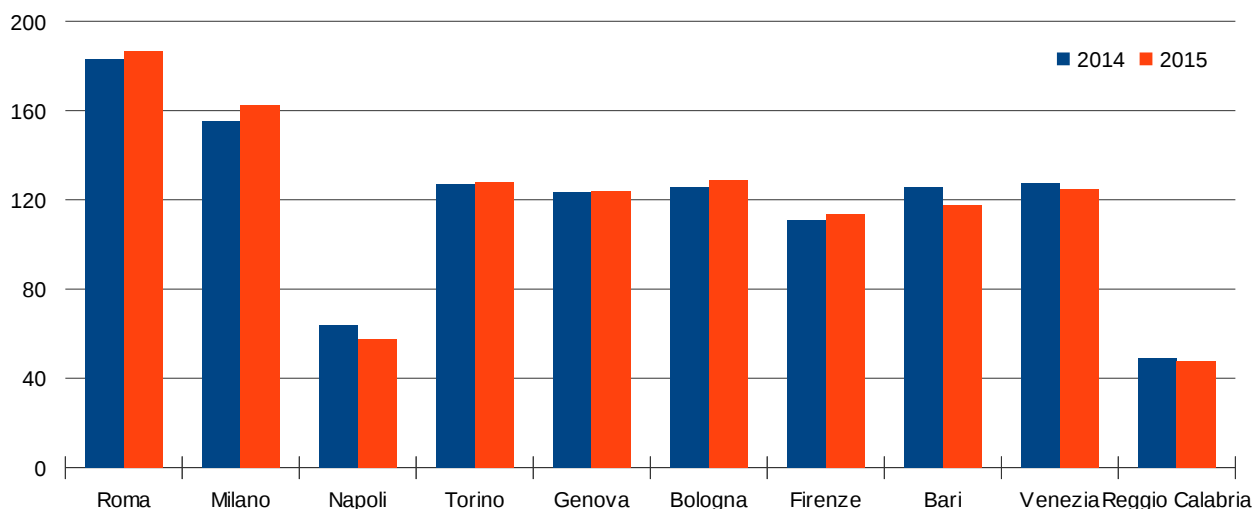
Per i comuni presi in esame i Grafici 3.54 e 3.55 mostrano l'evoluzione del gettito TASI rispettivamente in termini percentuali rispetto alle entrate proprie e in termini pro capite. Come nel caso del gettito IMU anche in questo caso sembra che le differenze tra il 2014 e il 2015 non siano consistenti. Ciò è legato ad una normativa che è rimasta stabile nel periodo. L'esenzione dell'abitazione principale non "di lusso" a partire dal 2016, porterà molto presumibilmente ad un sensibile abbassamento del gettito e quindi del contributo alle entrate proprie e del valore pro capite. La maggior parte dei comuni presenta un valore compreso tra l'otto e il dieci per cento, con le eccezioni di Roma e Bari, per le quali il contributo è superiore (attorno al 14%), e di Napoli e Reggio Calabria dove il dato è attorno al 5%. Il dato pro capite mostra una maggiore omogeneità, con un valore attorno ai 120 euro. Il gettito pro capite fa registrare un valore molto superiore a Roma e a Milano, mentre Napoli e Reggio Calabria si attestano su livelli molto bassi. Come nel caso dell'IMU, è utile analizzare il comportamento dai vari comuni nel disciplinare la TASI.

Grafico 3.54. - Evoluzione del gettito TASI in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.55. - Evoluzione de gettito TASI pro capite per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie). Valori in euro



Fonte: Rendiconti dei comuni

Una prima grande differenza si riscontra nel consistente ricorso alle agevolazioni sull'abitazione principale, principalmente sotto forma di detrazioni, come mostra la Tabella 3.7. Il motivo si spiega con l'assenza di agevolazioni di questo tipo derivanti dalla legislazione statale. Infatti a differenza dell'IMU che prevede una detrazione generalizzata sulla prima casa e che nei primi due anni di vigenza (2012 e 2013) anche una legata ai figli, la legge nazionale non prevede alcun tipo di detrazione TASI per l'abitazione principale. Le eventuali detrazioni devono essere finanziate dai comuni, i quali proprio per avere più margine di manovra hanno ottenuto dal legislatore statale, per gli anni tra il 2014 e il 2016, la possibilità di deliberare una maggiorazione d'aliquota (la cosiddetta "super TASI"), pari allo 0,08%. Dalla tabella si nota come generalmente le detrazioni siano di due tipi. Una parte è basata sul valore della rendita catastale dell'immobile adibito ad abitazione principale, spesso accompagnata da un ricorso all'ISEE. Una seconda parte è invece basata sul numero di figli.

Riguardo alle aliquote deliberate e all'applicazione della super TASI, bisogna precisare un aspetto che ha due conseguenze importanti sia sulla determinazione del loro livello negli anni 2014 e 2015 e sia sui possibili sviluppi di bilancio per il 2016. Occorre infatti ricordare che l'aliquota TASI è soggetta a due vincoli, il primo dei quali è che la sua aliquota massima non può essere superiore allo 0,25%. Il secondo è che la somma delle aliquote IMU e TASI non può essere superiore all'aliquota massima IMU consentita per il 2013, ovvero l'1,06% per la standard e lo 0,6% per quella sull'abitazione principale. Con la Circolare 2/DF del 2014, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha chiarito che la maggiorazione (super TASI), consentita nella misura complessiva dello 0,08%, può essere applicata sia per aumentare solamente il primo vincolo (0,25%) sia per aumentare solamente il secondo (1,6% e 0,6%) e sia in forma distribuita per eccedere entrambi. Le scelte operate dai comuni riguardo alle aliquote sull'abitazione principale e sugli altri immobili sono riassunte nelle Tabelle 3.8, 3.9 e 3.10.

Tabella 3.7. - Agevolazioni TASI deliberate dai comuni anni 2014-2015.

Agevolazioni TASI per abitazione principale	Anno	
	2014	2015
Roma	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla rendita catastale dell'abitazione principale, da un massimo di <u>150€</u> fino ad annullamento per rendite superiori a 1'500€.	
Milano	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla rendita catastale dell'abitazione principale, da un massimo di <u>300€</u> fino ad annullamento per rendite superiori a 700€. Per rendite superiori a 300€, il beneficio è concesso solo nel caso in cui il reddito IRPEF dell'anno precedente non sia superiore a <u>21'000€</u> - <u>Detrazione</u> di <u>20€</u> per ogni figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, fino a un massimo di <u>60€</u>	
Napoli	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla rendita catastale dell'abitazione principale, pari a <u>150€</u> per rendite non superiori a 300€, mentre in caso contrario la detrazione è pari a <u>100€</u>	
Torino	- <u>Detrazione</u> in base alla rendita catastale dell'abitazione principale pari a <u>110€</u> per rendite non superiori a <u>700€</u> - <u>Detrazione</u> di <u>30€</u> per ogni figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, fino a un massimo di <u>60€</u>	
Genova	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla rendita catastale dell'abitazione principale, da un massimo di <u>114€</u> fino ad annullamento per rendite superiori a 900€. In tal caso una detrazione di <u>50€</u> si applica solo in caso di ISEE inferiore a <u>15'000€</u> - <u>Detrazione</u> per ciascun figlio in base alla rendita catastale dell'abitazione principale, da un massimo di <u>25€</u> fino ad annullamento per rendite superiori a 900€. In tal caso una detrazione di <u>15€</u> per figlio si applica solo in caso di ISEE inferiore a 15'000€	
Bologna	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla somma della rendita catastale di abitazione principale e pertinenze, da un massimo di <u>175€</u> fino all'annullamento per somme superiori a 1'693,43€	
Firenze	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla rendita catastale dell'abitazione principale, da un massimo di <u>170€</u> fino all'annullamento per rendite superiori a 1'200€ - <u>Detrazione</u> di <u>25€</u> per ogni figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, fino a un massimo di <u>200€</u>	- <u>Detrazione</u> di <u>35€</u> per ogni figlio di età non superiore a 18 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, fino a un massimo di <u>280€</u>
Bari	- <u>Esenzione</u> per i soggetti passivi con ISEE del nucleo familiare riferito all'anno precedente non superiore a <u>10'000€</u> - <u>Detrazione</u> fino ad un massimo di <u>100€</u> a condizione che l'ISEE del nucleo familiare riferito all'anno precedente non ecceda <u>15'000€</u>	
Venezia	- Sistema di <u>detrazioni</u> in base alla somma della rendita catastale di abitazione principale e pertinenze: <u>100€</u> se la somma è non superiore a 400€; <u>50€</u> se la somma è superiore a 400€ e non superiore a 800€; <u>20€</u> se la somma è superiore a 800€ e non superiore a 1'000€ - <u>Detrazione</u> di <u>50€</u> per ogni figlio di età non superiore a 28 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, fino a un massimo di <u>400€</u>	
Reggio Calabria	Nessuna	

Fonte: Delibere Consigli Comunali

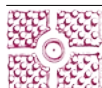


Tabella 3.8. - Evoluzione aliquote TASI per l'abitazione principale (eccetto A1, A8, A9). Valori in %

	Aliquote TASI - Abitazione principale (eccetto A1,A8,A9)	Anno	
		2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	0,25	0,25
	Milano	0,25	0,25
	Napoli	0,33	0,33
	Torino	0,33	0,33
	Genova	0,33	0,33
- di 500'000 ab.	Bologna	0,33	0,33
	Firenze	0,33	0,33
	Bari	0,33	0,299
	Venezia	0,29	0,29
	Venezia (nuovi residenti)	0	0
	Reggio Calabria	0,25	0,25
	aliquota standard	0,1	0,1

Fonte: Delibere Consigli Comunali

Tabella 3.9. - Evoluzione aliquote TASI per l'abitazione principale "di lusso". Valori in %

	Aliquote TASI - Abitazione principale (per A1,A8,A9)	Anno	
		2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	0,10	0,10
	Milano	0,08	0,08
	Napoli	0	0
	Torino	0	0
	Genova	0	0
- di 500'000 ab.	Bologna	0	0
	Firenze	0	0
	Bari	0	0
	Venezia	0,29	0,29
	Venezia (nuovi residenti)	0	0
	Reggio Calabria	0,20	0
	aliquota standard	0,1	0,1

Fonte: Delibere Consigli Comunali

Tabella 3.10. - Evoluzione aliquote TASI per gli altri immobili. Valori in %

	Aliquote TASI - Altri immobili	Anno	
		2014	2015
+ di 500'000 ab.	Roma	0,08	0,08
	Milano (non soggetti a IMU)	0,25	0,25
	Milano (soggetti a IMU)	0,08	0,08
	Napoli	0	0
	Torino	0	0
	Genova	0	0
- di 500'000 ab.	Bologna	0	0
	Firenze	0	0
	Bari	0	0
	Venezia	0,29	0,29
	Reggio Calabria	0	0
	aliquota standard	0,1	0,1

Fonte: Delibere Consigli Comunali

Dal confronto si nota per prima cosa come nella maggior parte dei casi la TASI sia stata applicata solo sugli immobili sui quali dal 2014 non viene applicata l'IMU, ovvero le abitazioni principali non "di lusso". Fanno eccezione solo Roma, Milano, Venezia (che conserva la peculiarità riguardo ai nuovi residenti, già vista nel caso dell'IMU) e, solo per il primo anno, Reggio Calabria.

La seconda considerazione è che anche nel caso in cui i comuni abbiano scelto di applicare la TASI su immobili diversi dall'abitazione principale non "di lusso" è solo su questa che hanno scelto di raggiungere quella massima consentita dal primo dei due vincoli esposti in precedenza, ovvero lo 0,25%. Fanno eccezione Venezia, che applica la stessa aliquota anche agli immobili "di lusso", e Milano che prevede lo 0,25% per gli altri immobili non assoggettati all'IMU, sebbene in questa categoria rientrino soprattutto le abitazioni assimilate alla principale.

Infine l'ultima osservazione riguarda la modalità con cui i comuni hanno scelto di applicare la *super TASI*. Solo nel caso di Reggio Calabria la maggiorazione non è stata applicata, come testimoniato dal fatto che nella Tabella 3.7 è l'unico a non aver istituito forme di agevolazione. Sei comuni hanno scelto di utilizzare tutta la maggiorazione per eccedere il primo vincolo: è il caso di Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze e Bari, che presentano tutte un valore dello 0,33% (ovvero lo 0,25% più lo 0,08%). Roma e Milano hanno invece scelto, come si vedrà più avanti di aumentare solamente il secondo vincolo, applicando la maggiorazione nel primo caso ai soli altri immobili, mentre nel secondo a tutti gli immobili soggetti a IMU, in ogni caso non eccedendo mai il limite dello 0,25%. Solo Venezia ha invece optato per distribuire la maggiorazione, come si nota dal fatto che la sua aliquota, uguale in tutti e tre i casi, è pari allo 0,29% (ovvero 0,25% più 0,04%).

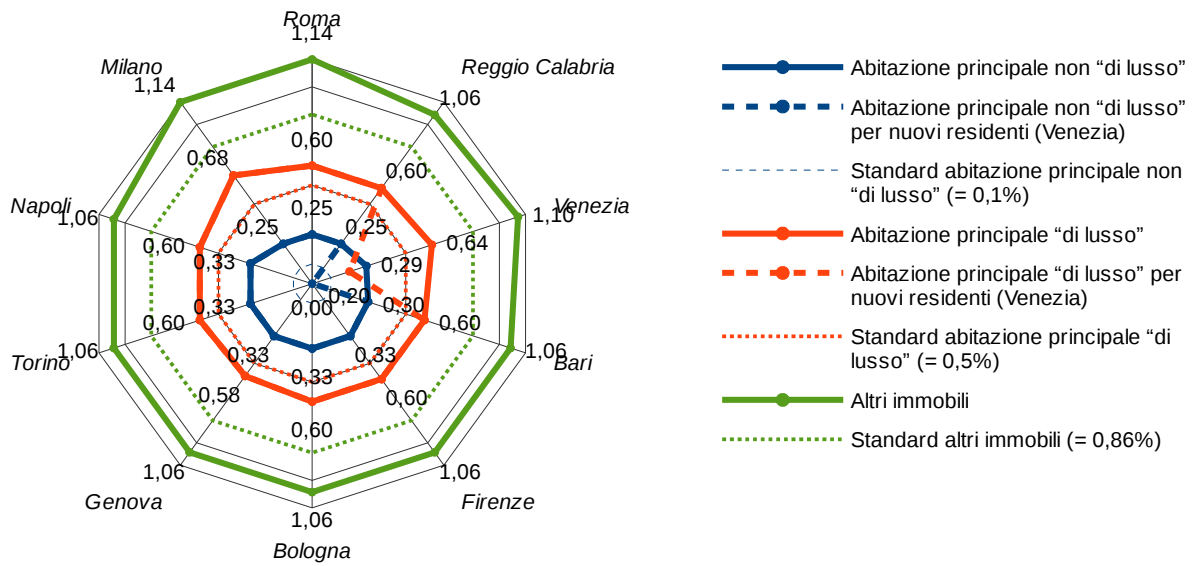
Se attraverso le Tabelle 3.8-3.10 è abbastanza immediato notare l'eccedenza o il rispetto del primo limite, l'operazione è meno agevole nel caso del secondo. Ciò dipende dal fatto che quest'ultimo limite si riferisce ad una somma delle aliquote IMU e TASI. E' dunque opportuno mostrare in grafico il combinato delle aliquote IMU-TASI per l'anno 2015 in modo da apprezzare meglio le scelte operate dai comuni. I dati relativi alle aliquote IMU e TASI per le fattispecie analizzate durante la trattazione sono riportati in appendice nelle Tabelle A.39-A.53.

I Grafici 3.56, 3.57, 3.58 e 3.59 mostrano per il 2015 il combinato delle aliquote IMU-TASI per le diverse fattispecie già analizzate separatamente nella parte relativa all'IMU e in quella relativa alla TASI. A parte il caso di Reggio Calabria, che non applica maggiorazione, si nota che per i sei comuni (Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze e Bari) che hanno utilizzato la maggiorazione per aumentare il primo limite relativo alla sola TASI, ovvero quello dello 0,25%, e che, come detto, hanno scelto di applicarla solo all'abitazione principale non "di lusso", gli altri valori del combinato coincidono con le aliquote IMU, ovvero lo 0,6% per le abitazioni principali "di lusso" e l'1,06% per qualunque altro tipo di immobile.

Al contrario i comuni come Roma e Milano che rispettano il primo vincolo (come mostrato nelle Tabelle 3.8-3.10) e che hanno scelto di innalzare il secondo limite, presentano invece valori superiori. Più precisamente nel caso di Roma ciò è vero solo nei casi diversi dalle abitazioni principali, fissando il combinato IMU-TASI sugli altri immobili all'1,14%. Nel caso di Milano a questo si aggiunge anche l'innalzamento sul limite del combinato per l'abitazione principale "di lusso" con un'aliquota dello 0,68%.

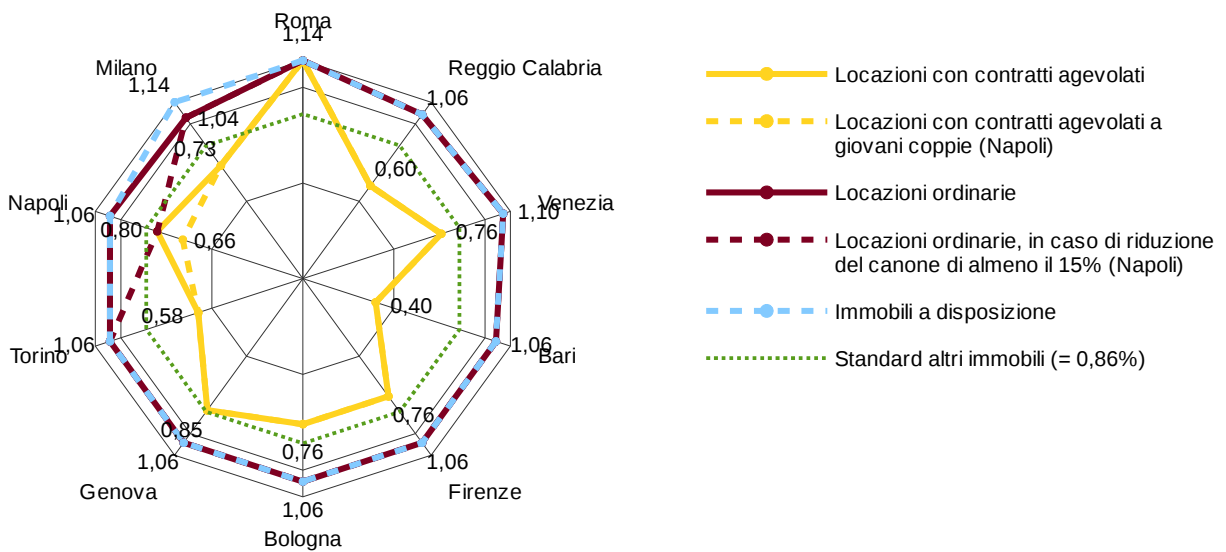
Infine Venezia, che distribuisce la maggiorazione, presenta non solo una TASI oltre il limite massimo, allo 0,29% (come visto 0,25% più 0,04%), ma anche un combinato IMU-TASI sull'abitazione principale "di lusso" allo 0,64% (0,6% più 0,04%), e quello per gli altri immobili all'1,1% (1,06% più 0,04%).

Grafico 3.56. - Confronto del combinato IMU-TASI, abitazione principale vs. altri immobili. 2015. Valori in %



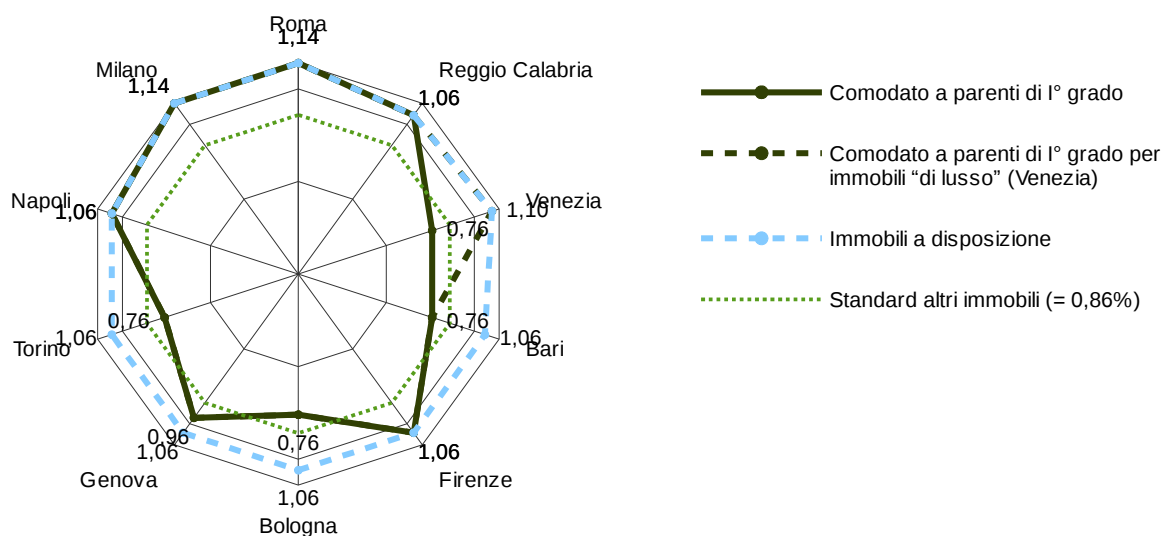
Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.57. - Confronto del combinato IMU-TASI, locazioni vs. immobili a disposizione. 2015. Valori in %



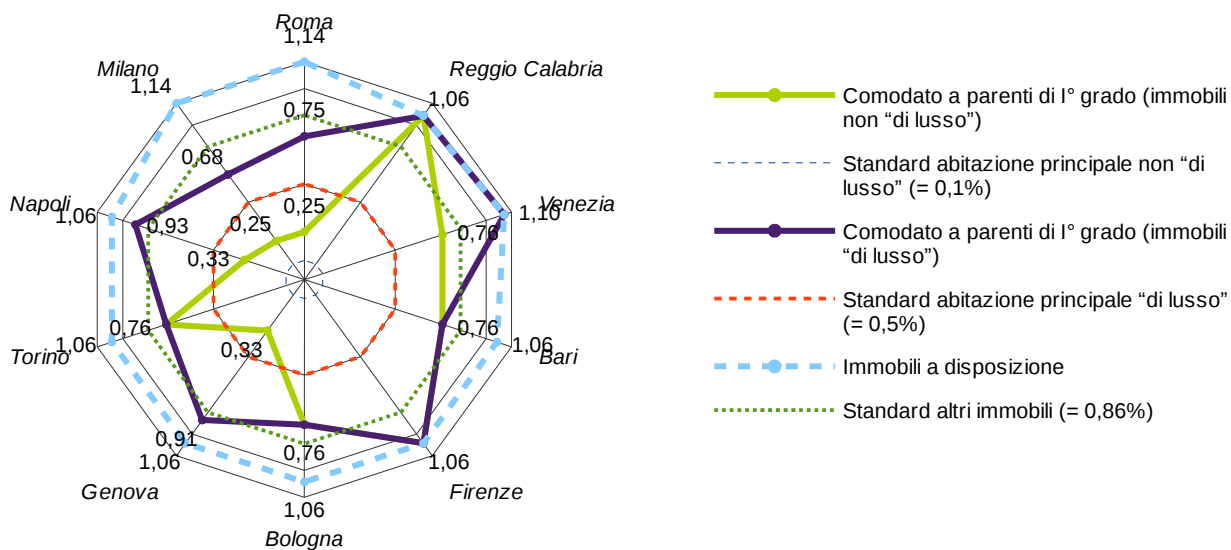
Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.58. - Confronto del combinato IMU-TASI, comodato (ISEE alto) vs. immobili a disposizione. 2015. Valori in %



Fonte: Delibere Consigli Comunali

Grafico 3.59. - Confronto del combinato IMU-TASI, comodato (ISEE basso) vs. immobili a disposizione. 2015. Valori in %



Fonte: Delibere Consigli Comunali

Prima di concludere la parte relativa alla TASI, bisogna ricordare che dal 2016 si applica l'esenzione sull'abitazione principale non "di lusso" e contemporaneamente a ciò opera il blocco delle aliquote. Come chiarito dal MEF, con la *Risoluzione 2/DF del 22 Marzo 2016*, questo significa che i comuni che avevano concentrato la maggiorazione totalmente o parzialmente sulle fattispecie divenute esenti perderanno definitivamente anche la maggiorazione, senza poterla recuperare applicandola su altre fattispecie non esenti (essendo in opera il blocco delle aliquote). Dunque solo i comuni che avevano concentrato la super TASI sulle abitazioni principali "di lusso" o sugli altri immobili che rimangono assoggettati, possono mantenerla.

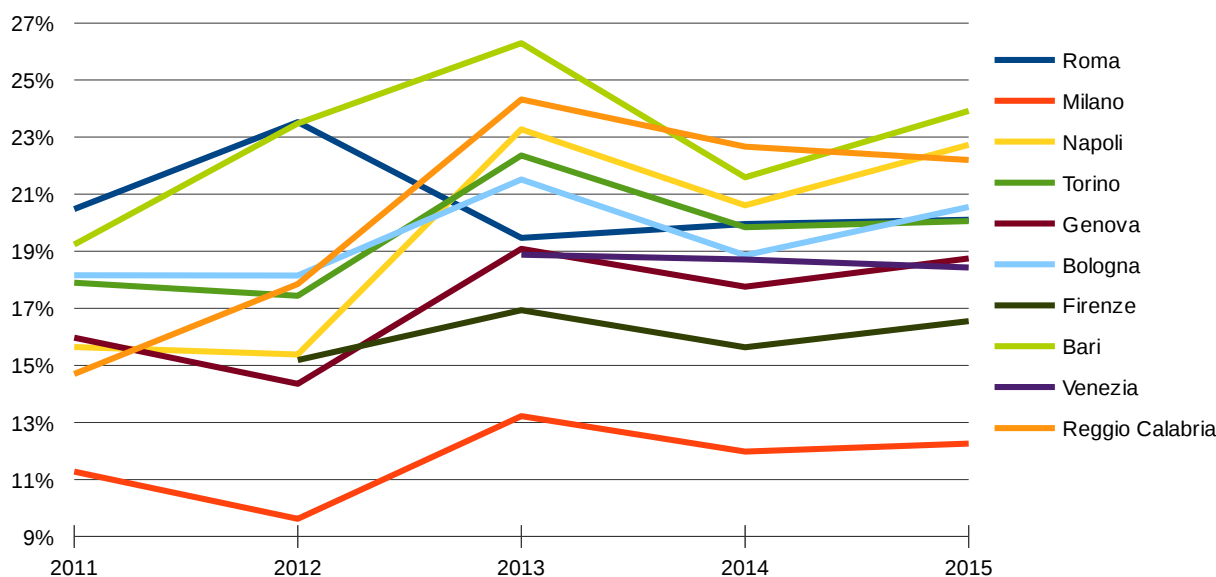
Comunque tale abolizione non si tradurrà in una perdita di gettito per i comuni, posto che la Legge di Stabilità per il 2016 prevede la piena compensazione tramite il *Fondo di Solidarietà Comunale*.

3.3.3. TARI

I Grafici 3.60 e 3.61 mostrano rispettivamente dell'evoluzione dell'incidenza sulle entrate proprie e quella del gettito pro capite dei tributi sui rifiuti per il periodo 2011-2015, periodo che, come visto, ha subito una costante evoluzione della normativa fino all'istituzione della TARI.

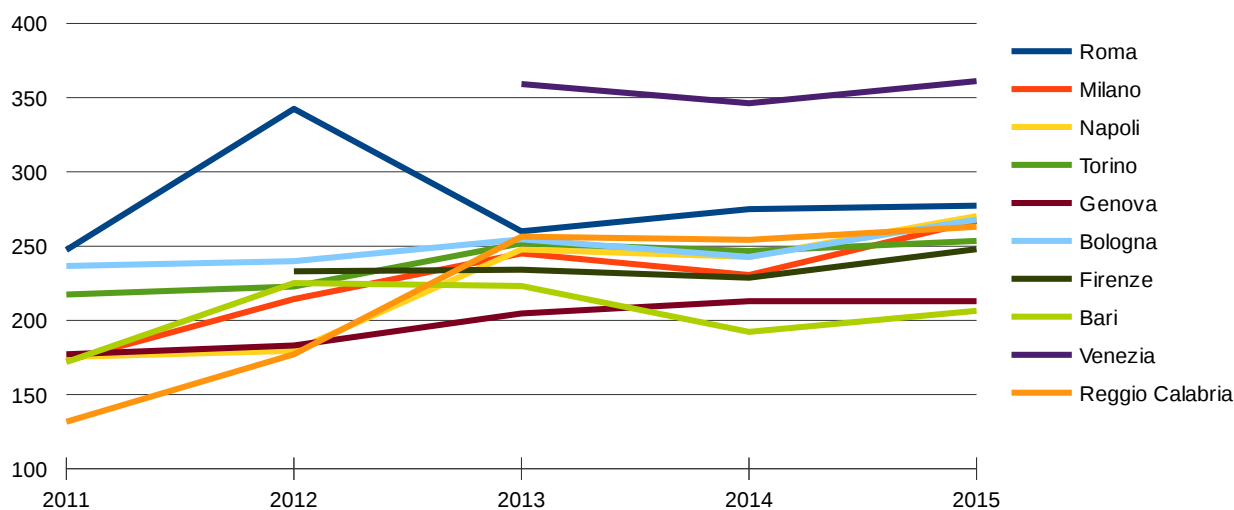
Riguardo al contributo sulle entrate proprie (Grafico 3.60) si nota come per le città meridionali questo sia generalmente superiore rispetto agli altri comuni presi in esame, e questo potrebbe essere in linea con quanto visto in precedenza sul dato aggregato degli incassi (si vedano i Grafici 3.17- 3.19), dove il Sud forniva un grosso contributo al dato nazionale. Il picco raggiunto in maniera generalizzata nel 2013, anno di introduzione della TARES non sembra essere legato a particolari caratteristiche di questa tassa. Infatti sebbene il nuovo tributo comprendesse anche una componente legata ai servizi indivisibili, questa era versata all'Erario e non nelle casse comunali e dunque non figura nei rendiconti comunali. D'altronde se si considerano i gettiti in termini assoluti (riportati in appendice) non si nota un incremento del gettito tale da spiegare tale fenomeno. La spiegazione potrebbe essere invece legata alla forte riduzione delle entrate proprie registrata in quell'anno, dovuta alla contestuale riduzione di altre voci del bilancio. Il 2013 è infatti l'anno della mini IMU. In presenza di un gettito dai tributi dei rifiuti che aumenta e di altre voci che diminuiscono in maniera consistente abbassando nel complesso le entrate proprie, il contributo in termini percentuali aumenta considerevolmente. A riprova di ciò il gettito pro capite (Grafico 3.61) non fa registrare un comportamento simile, mantenendosi leggermente crescente lungo tutto il periodo.

Grafico 3.60. - Evoluzione del gettito dei tributi sui rifiuti in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.61. - Evoluzione del gettito pro capite dei tributi sui rifiuti per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Come detto in precedenza nella relativa parte normativa, la TARI lascia ampia libertà ai comuni in merito alle modalità di determinazione della tariffe. Nella Tabella 3.11 si riportano alcune delle caratteristiche disciplinate a livello comunale dalle dieci città prese in esame. Per prima cosa si nota come a parte Bologna che opta per una determinazione delle tariffe secondo il criterio medio-ordinario (e dunque non distingue parte fissa e parte variabile), in tutti gli altri casi viene applicato il metodo normalizzato.

Tabella 3.11. - Evoluzione tariffe TARI e simulazione importo

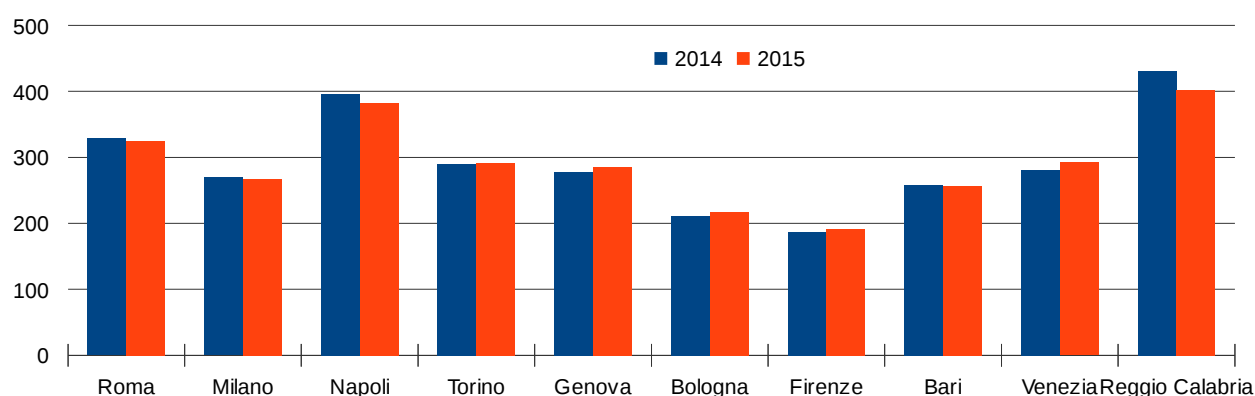
Aliquote TARI (domestiche, componenti nucleo familiare 3)	Anno									
	Metodo	Superficie	2014			2015				
			Tariffa fissa (€/mq)	Tariffa variabile (€/anno)	Simulazione per un nucleo familiare di 3 persone in abitazione da 80 mq	Tariffa fissa (€/mq)	Tariffa variabile (€/anno)	Simulazione per un nucleo familiare di 3 persone in abitazione da 80 mq		
+ di 500'000 ab.	Roma	Normalizzato	Calpestabile	1,95	172,96	328,78	1,76	184,67	325,45	
	Milano	Normalizzato	Calpestabile	2,09	102,52	269,62	1,93	112,36	266,62	
	Napoli	Normalizzato	Calpestabile	2,24	217,23	396,43	2,22	204,89	382,49	
	Torino	Normalizzato	Calpestabile	1,77	148,64	290,32	1,72	153,21	290,91	
	Genova	Normalizzato	Calpestabile	2,53	75,21	277,61	2,52	83,31	284,91	
	- di 500'000 ab.	Bologna	Medio ordinario	Calpestabile		2,64	211,20		2,72	217,60
		Firenze	Normalizzato	Calpestabile	1,22	89,71	187,31	1,30	87,81	191,81
		Bari	Normalizzato	Calpestabile	2,19	83,46	258,66	2,05	92,43	256,43
		Venezia	Normalizzato	Calpestabile	2,23	102,04	280,44	2,34	104,94	292,14
		Reggio Calabria	Normalizzato	Calpestabile	2,02	269,55	431,52	2,08	235,37	401,67

Fonte: Elaborazioni su dati Delibere Consigli Comunali

Inoltre considerando le tariffe vigenti negli anni 2014 e 2015 si è operata una simulazione per un'utenza domestica di 3 persone dimoranti all'interno di un'abitazione di 80 mq. Il risultato è mostrato nel Grafico 3.62, dal quale si evince innanzitutto che tra i due anni non vi sia stato un cambiamento consistente. Si nota inoltre come due delle tre città meridionali Napoli e Reggio Calabria presentino i valori più alti della simulazione, mentre al contrario Firenze mostra un valore molto più basso della media. A riguardo i risultati di questa simulazione trovano solo parziali conferme con i dati dei due grafici precedenti. Infatti sebbene i dati di Napoli, Reggio Calabria e Firenze siano in linea con quanto visto nella parte relativa al peso percentuale della TARI sulle entrate proprie, vi sono meno riscontri con le indicazioni emerse dal grafico sul

gettito pro capite. Ciò potrebbe dipendere dall'effettiva distribuzione delle tipologie di famiglie (per numero di componenti) nei vari comuni e dalle caratteristiche del metodo normalizzato. Infatti secondo i dati dell'ultimo censimento 2011⁵⁷, a fronte di un dato nazionale pari a 2,4 componenti per nucleo familiare permane il divario tra le varie aree geografiche. Il Sud presenta il valore più alto, pari a 2,7 mentre, ad eccezione delle isole (attorno al 2,5), quello delle altre aree si attesta su valori inferiori o prossimi alla media, con il Nord Ovest che si attesta sul 2,3 e il Nord Est e il Centro poco sotto il 2,4. Accanto a questa constatazione si può facilmente riscontrare dalla consultazione delle tabelle delle tariffe per utenze domestiche dei comuni che applicano il metodo normalizzato che l'ammontare della tariffa (soprattutto la parte variabile) cresce meno che proporzionalmente rispetto al numero dei componenti. Da ciò si potrebbe ipotizzare che per le città meridionali, con nuclei familiari più numerosi, il sistema normalizzato faccia registrare un importo per nucleo familiare (e dunque per contribuente TARI) più elevato come mostrato nel Grafico 3.62, ma un livello di gettito pro capite (e dunque per residente) in linea con quello delle altre città, come mostra il Grafico 3.61.

Grafico 3.62. - Evoluzione tariffe TARI e simulazione importo. Valori in euro

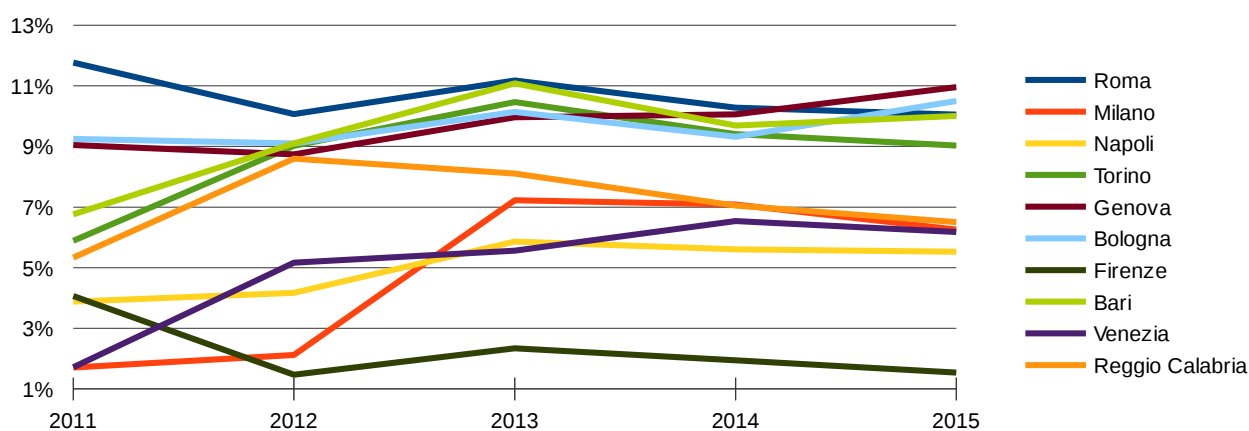


Fonte: Elaborazioni su dati Delibere Consigli Comunali

3.3.4. Addizionale IRPEF

Riguardo all'unica componente tributaria comunale legata ai redditi, i Grafici 3.63 e 3.64 mostrano il contributo del gettito alle entrate proprie e il gettito pro capite.

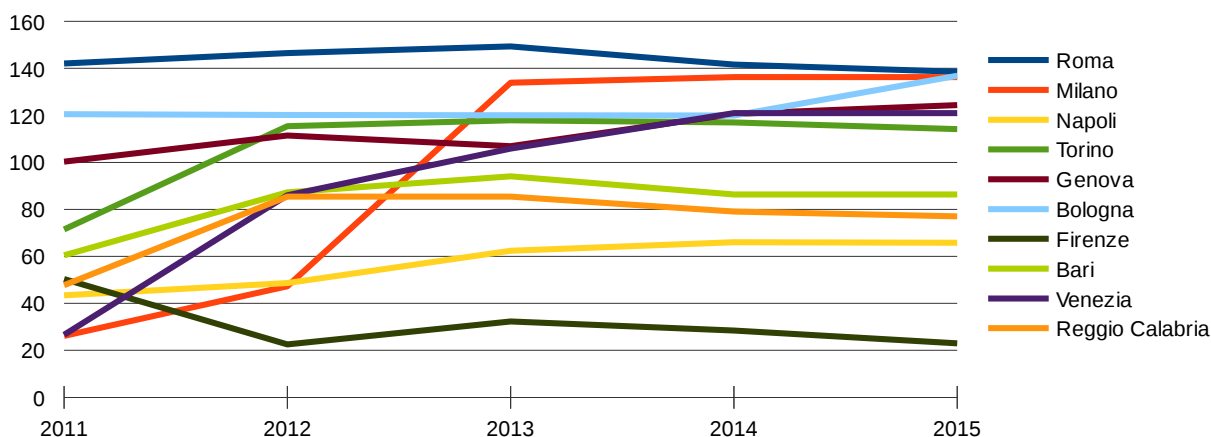
Grafico 3.63. - Evoluzione del gettito dell'Addizionale IRPEF in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

57 ISTAT (2014), *Annuario Statistico 2014*, 68.

Grafico 3.64. - Evoluzione del gettito pro capite dell'Addizionale IRPEF per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie). Valori in euro

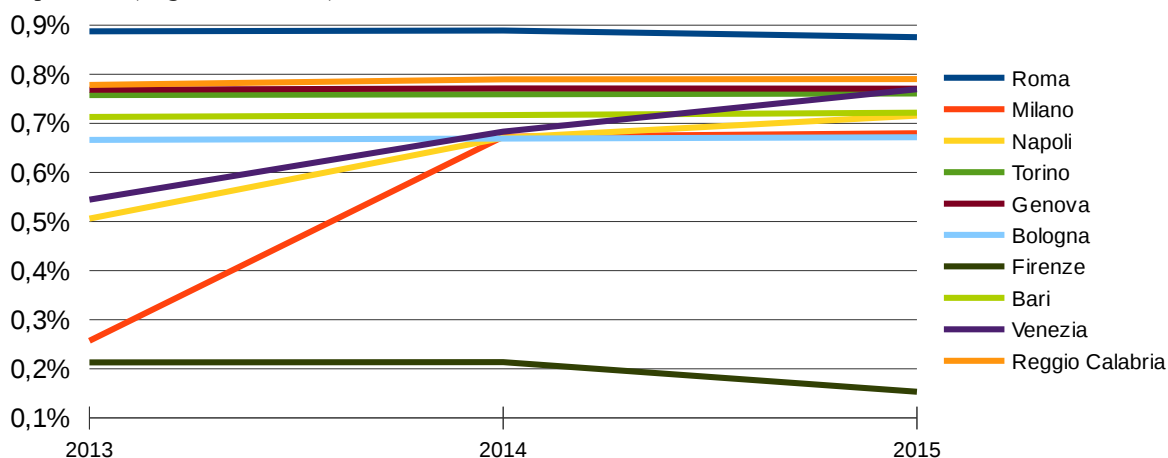


Fonte: Rendiconti dei comuni

Si nota innanzitutto come il contributo alle entrate proprie sia molto differenziato. Per un gruppo di comuni, ovvero Roma, Torino, Genova, Bologna e Bari, l'apporto in termini percentuali è abbastanza rilevante, con valori attorno al 10%. Per un altro gruppo, Milano, Venezia, Napoli e Reggio Calabria l'apporto è più limitato, attestandosi attorno al 6%. Infine Firenze costituisce un caso a sé, con una quota sulle entrate proprie inferiore al 2%. Anche i dati pro capite mostrano una divisione in gruppi, sebbene la loro composizione sia diversa da quella vista nel caso precedente. Infatti Roma e le città del Centro Nord (con l'esclusione di Firenze) si attestano su valori generalmente più alti delle tre città meridionali. Per queste ultime è probabile che sia fondamentale la base imponibile più basse, legata appunto al reddito dei residenti. Nel caso di Firenze invece, il suo dato ha un'altra spiegazione.

Infatti per le dieci città il Grafico 3.65 riporta per gli anni 2013-2015 le rispettive aliquote *implicite*, ovvero il rapporto tra il gettito dell'imposta e la base imponibile. Utilizzando le aliquote *implicite* l'effetto della base imponibile viene meno e di conseguenza emergono in maniera più chiara le scelte politiche effettuate dell'ente. Inoltre dal momento che i comuni hanno sia la facoltà di determinare le aliquote *legali*, potendole anche differenziare per scaglioni, sia quella di deliberare detrazioni d'imposta, l'aliquota implicita coglie in maniera sintetica entrambi gli aspetti della scelta. Considerando che l'aliquota legale massima per tutti i comuni è lo 0,8%, con la sola eccezione di Roma che può arrivare fino allo 0,9%, dal grafico si nota che nella quasi totalità dei casi il comuni tendono a spingere le aliquote verso il proprio limite. L'unica eccezione è rappresentata proprio dal caso di Firenze, dove l'aliquota implicita è estremamente bassa.

Grafico 3.65. - Evoluzione delle aliquote implicite dell'Addizionale IRPEF per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)

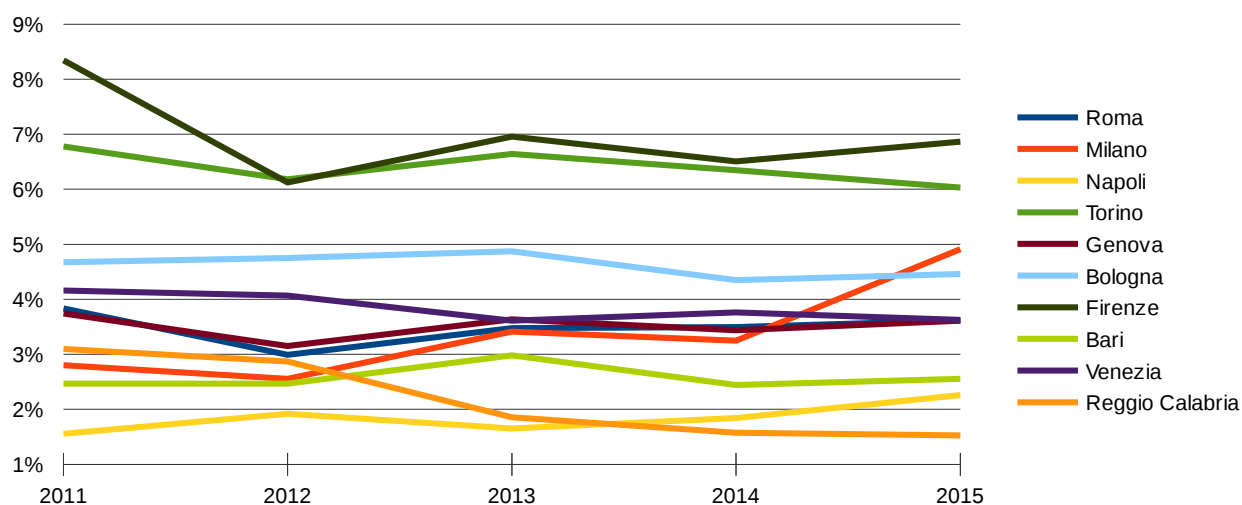


Fonte: Elaborazioni su dati MEF

3.3.5. Imposta Municipale Secondaria

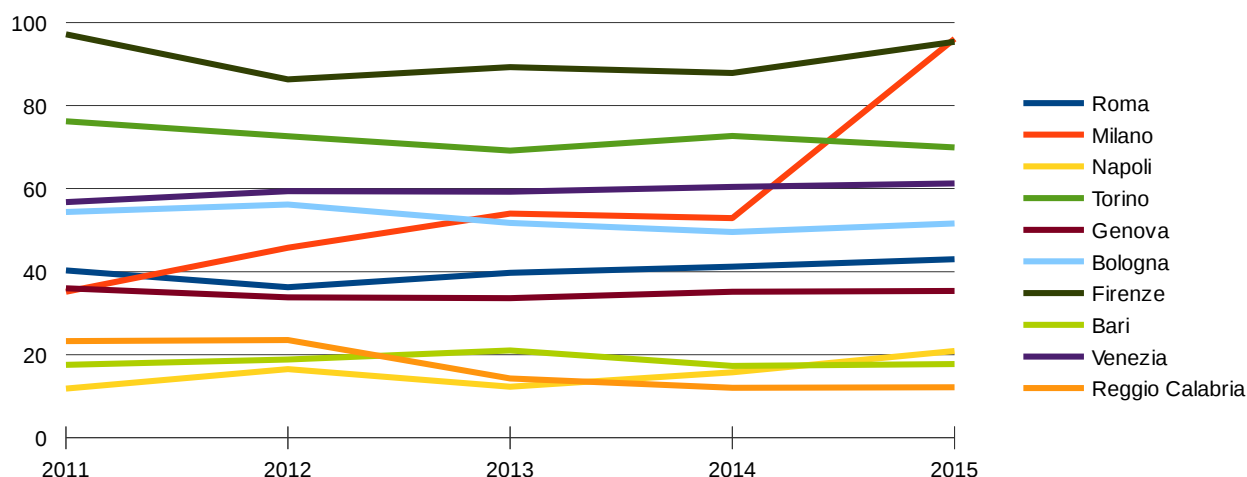
Il gettito dei prelievi che avrebbero dovuto confluire nell'imposta municipale secondaria sono mostrati nei Grafici 3.66 e 3.67. Osservando i dati si nota come il contributo in termini di gettito vari molto da caso a caso, attestandosi generalmente su un valore al di sotto del 5% del totale delle entrate proprie. Eccezioni a questa tendenza sono rappresentate da Firenze, Torino e in misura minore Bologna. Le tre città del Sud fanno registrare i valori più bassi, sotto il 3%. Tali indicazioni vengono confermate dal grafico sui valori pro capite, con l'eccezione di Milano che nell'ultimo fa registrare un incremento considerevole che lo conduce al livello di Firenze che rimane la città con il più alto gettito pro capite.

Grafico 3.66. - Evoluzione del gettito dell'IMUS in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.67. - Evoluzione del gettito pro capite dell'IMUS per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie). Valori in euro



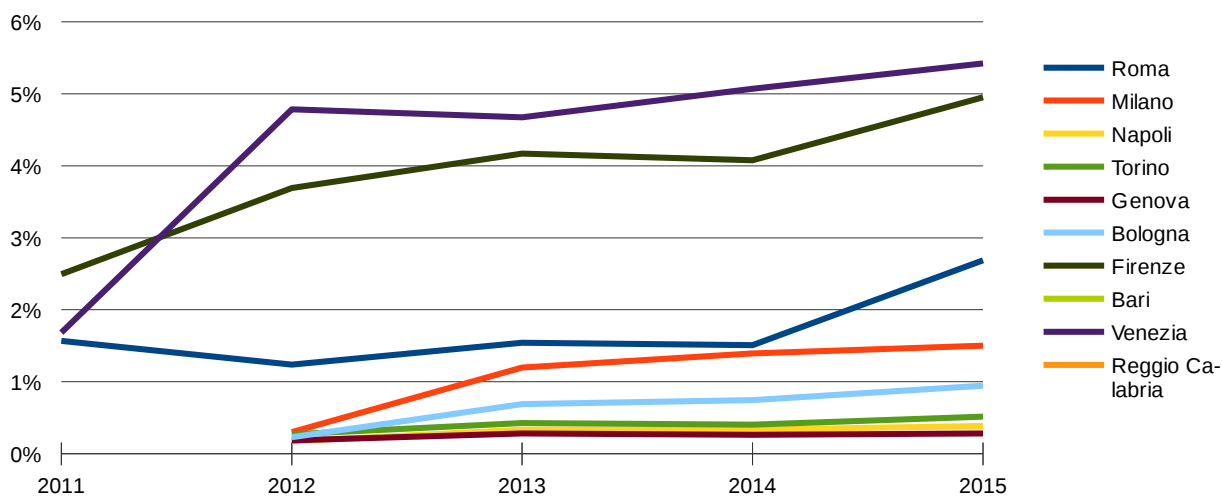
Fonte: Rendiconti dei comuni

3.3.6. Imposta di soggiorno

Come si vede dai Grafici 3.68 e 3.69, due dei dieci comuni (Bari e Reggio Calabria) non sono presenti in quanto non hanno ancora istituito il tributo. Nel caso specifico di Bari, in realtà l'imposta è stata istituita e

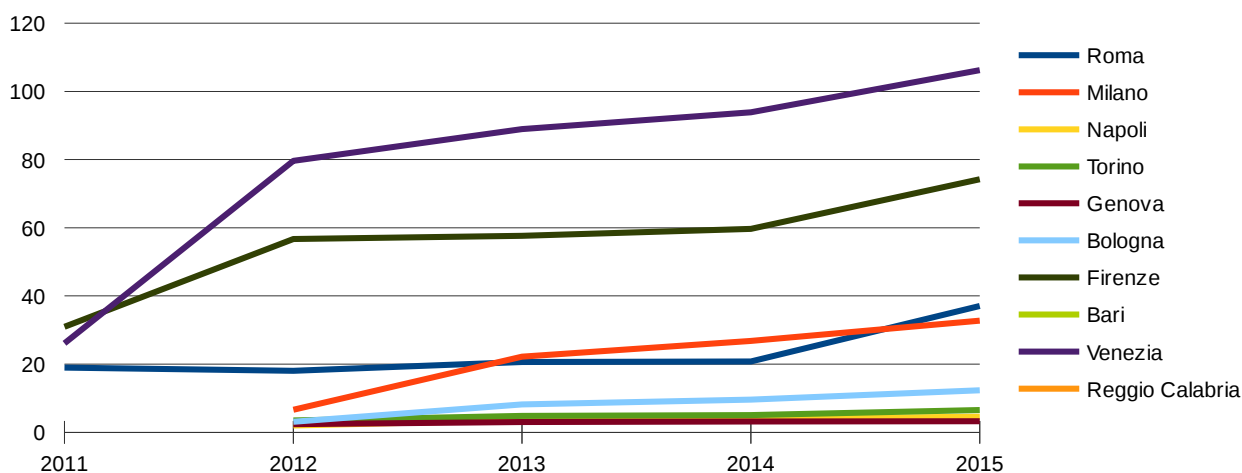
avrebbe dovuto entrare in vigore a partire dal 2016, ma il blocco delle aliquote e dell'introduzione di nuovi tributi ne ha reso impossibile l'applicazione. In generale si nota come tale tipo di imposta fornisca un contributo generalmente modesto. Anche nei comuni che presentano i valori più alti, il contributo non fornisce più del 6% delle entrate proprie, sebbene il trend sia di forte crescita. Non stupisce che tra queste vi siano le tre città d'arte, ovvero Roma, Firenze e Venezia che sono d'altronde le prime ad averla istituita, e Milano per cui il gettito è legato più agli eventi e agli affari, che non al turismo in senso stretto. D'altronde tali dati sono in linea con quanto detto nel paragrafo 3.2.6. Le indicazioni sono confermate dai dati in termini pro capite.

Grafico 3.68. - Evoluzione del gettito dell'Imposta di soggiorno in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.69. - Evoluzione del gettito pro capite dell'Imposta di soggiorno per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)

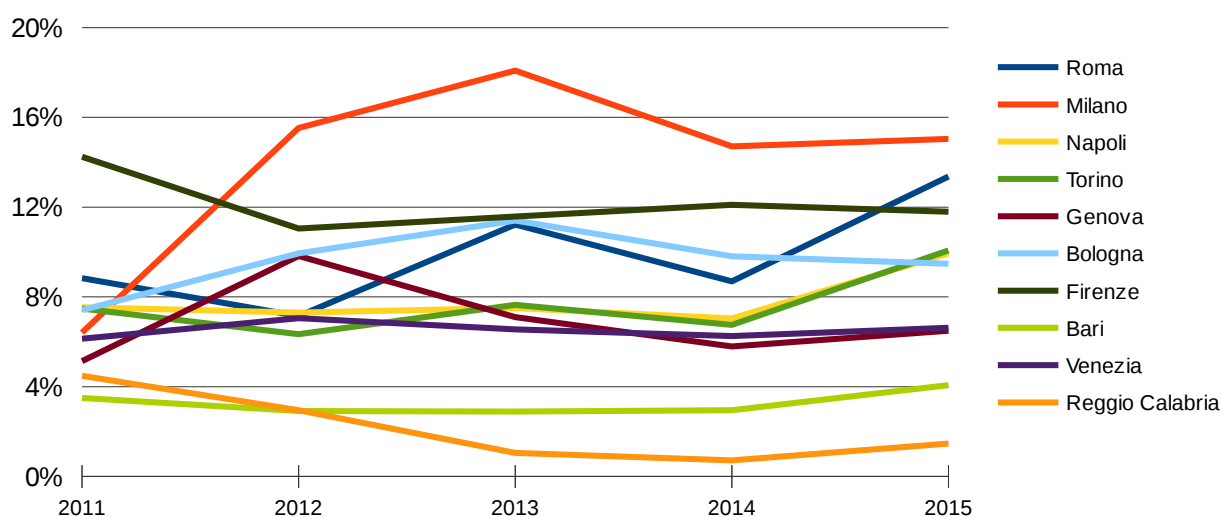


Fonte: Rendiconti dei comuni

3.3.7. Proventi derivanti dalle sanzioni al Codice della Strada, dalla viabilità e dalla sosta

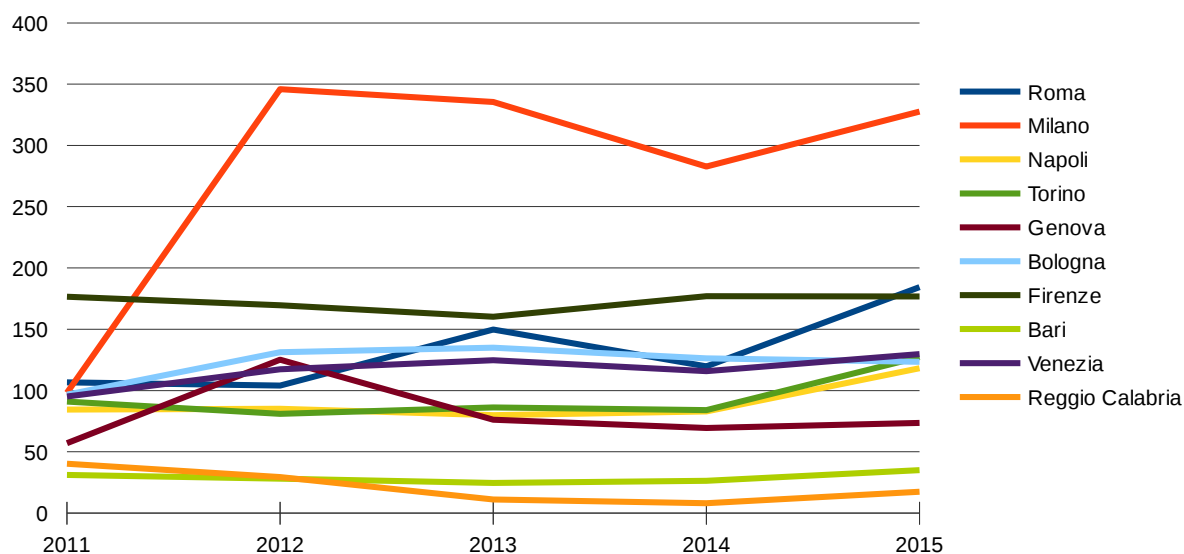
Infine, sebbene non rientrino nel novero delle entrate tributarie, alcune entrate extratributarie meritano una riflessione. Le attuali esigenze di bilancio, unite alla necessità di non gravare troppo sui contribuenti spingono gli enti da un lato verso un'applicazione più rigida delle sanzioni, dall'altro a ricorrere altre forme di prelievo: è in quest'ottica che si è inserita la categoria relativa alle sanzioni al CdS e alle limitazioni di accesso ai centri urbani a determinate categorie di veicoli. In entrambe i casi i prelievi svolgono anche delle funzioni specifiche. Se riguardo alla prima fattispecie l'obiettivo è la sicurezza stradale, nel secondo invece il fine è quello del decongestionamento dei centri urbani in un'ottica ambientale. Come si vede dai Grafici 3.70 e 3.71, il contributo varia molto da caso a caso, attestandosi comunque su valori non trascurabili (attorno all'8%), arrivando in alcuni casi a punte decisamente elevate come nel caso di Milano e in minor misura Roma e Firenze.

Grafico 3.70. - Evoluzione del gettito dei proventi da sanzioni al CdS, viabilità e parcheggi in percentuale sulle entrate proprie per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie)



Fonte: Rendiconti dei comuni

Grafico 3.71. - Evoluzione del gettito pro capite dei proventi da sanzioni al CdS, viabilità e parcheggi per i 10 comuni capoluogo di città metropolitana (Regioni ordinarie). Valori in euro



Fonte: Rendiconti dei comuni

CONCLUSIONI

Il finanziamento e più in particolare la tassazione delle città è un aspetto cruciale delle attuali politiche nazionali. Le città rappresentano infatti non solo un volano fondamentale per lo sviluppo del proprio territoriale, ma per le loro caratteristiche peculiari, prima fra tutte le economie di agglomerazione che generano, rappresentano anche i luoghi in cui maggiore è la produttività dei fattori e dunque in cui maggiormente si crea e si concentra la ricchezza delle nazioni. Dotare le città di un sistema finanziario e fiscale solido equivale dunque a creare un'economia nazionale più forte.

E' per questo motivo che nella maggior parte delle economie avanzate (e non solo) la questione della tassazione delle città costituisca generalmente una delle priorità nell'agenda dei governi nazionali. Nel caso europeo tra i diversi Paesi che si stanno adoperando in tal senso troviamo la Francia, il Regno Unito e la Spagna.

In questi tre casi il tema del finanziamento si è sovrapposto a quello relativo alla *governance* delle città, dando così origine a enti di governo metropolitano, che si sostituiscono alle città avocando a sé funzioni e risorse del livello municipale con modalità e intensità diverse. Come visto gli enti che ne risultano si differenziano tra loro sotto diversi aspetti, tra i quali l'eventualità di dotarsi di un sistema impositivo, strettamente connesso alla loro rappresentatività politica. Da questo punto di vista il processo in corso nel caso italiano sembra differenziarsi molto dalle esperienze europee, dal momento che l'evoluzione dell'assetto fiscale delle città, che come visto è stata molto marcata negli ultimi vent'anni e in particolar modo dal 2009 in poi, non è stata accompagnata da grandi mutamenti del loro assetto organizzativo. Anche le nuove Città Metropolitane, sebbene il nome possa trarre in inganno, hanno una natura molto differente dagli enti di governo metropolitano incontrati nei casi internazionali presi in esame. Dunque il caso italiano si caratterizza per il fatto che le politiche governative si siano indirizzate quasi esclusivamente a ridisegnare il quadro fiscale delle città.

Sotto questa prospettiva gli ultimi anni devono essere visti come parte di un percorso cominciato a partire dai primi anni Novanta, attraverso il quale, seppur con molti periodi di stallo e molte incertezze, si è giunti ad una situazione in cui i comuni italiani presentano una forte autonomia finanziaria. Considerando i casi esteri ciò pone l'Italia in una posizione molto simile a quello caso francese, l'unico di quelli analizzati per cui i trasferimenti governativi svolgono un ruolo importante, ma secondario rispetto alle entrate proprie. Tale similitudine permane anche se si considera la sola componente fiscale. Infatti i comuni italiani presentano come quello francese una maggiore varietà di strumenti fiscali. Ciò è vero soprattutto in confronto al caso inglese. Rispetto al caso spagnolo il confronto è più delicato dal momento che molte poteri fiscali rimangono in capo ai comuni, come visto nella sezione dedicata.

Le imposte immobiliari costituiscono la componente principale della fiscalità dei comuni italiani, in linea non solo con quanto prescritto dalla teoria, ma anche con tutti i casi internazionali analizzati. Nel caso italiano si riscontrano però alcune differenze importanti. Infatti le imposte immobiliari gravanti sulle attività produttive non sono esclusivo appannaggio dei comuni. Come detto infatti, la disciplina IMU a riguardo prevede che la maggior parte del gettito, ovvero il gettito ad aliquota standard, proveniente da questa fattispecie spetti all'Erario e solo la parte eccedente il gettito standard sia destinato ai comuni. Anche considerando l'aliquota massima applicabile, questo significa che più dei due terzi del gettito complessivo sia appannaggio statale.

Inoltre il prelievo sugli immobili si ispira principalmente ad una natura patrimoniale e non di *service tax*, come applicata invece nel modello britannico, ed in linea con quanto avviene in Francia e Spagna. Infatti, così come nel caso francese, anche in Italia una parte della tassazione immobiliare assume la forma di una *tassa sui servizi*. Per il finanziamento di quelli indivisibili, opera infatti la TASI. Sebbene molte sue caratteristiche come il fatto di gravare (anche) sull'occupante l'immobile o come la determinazione del suo ammontare che segua una modalità simile a quella incontrata parlando della *council tax*, è altrettanto vero che la TASI prevede che la maggior parte della quota gravi sul proprietario e che il suo ammontare non garantisca la copertura totale dei costi per i servizi indivisibili. Questa possibilità è legata al fatto che una parte del costo di quei servizi viene finanziata tramite l'IMU, sul presupposto che il valore degli immobili dipenda anche dai servizi indivisibili che la città offre. Da questo punto di vista dunque la fornitura dei servizi è per una parte pagata direttamente dal contribuente, come *tassa sul cittadino*, per un'altra parte indirettamente, attraverso un'*imposta sul patrimonio*. Il rapporto tra queste due nature del prelievo immobiliare italiano è destinata a cambiare per effetto della Legge di Stabilità per il 2016. Infatti l'esenzione

dell'abitazione principale dall'applicazione della TASI, connoterà ancora più fortemente la natura del prelievo sugli immobili in senso patrimoniale.

Un'apposita tassa, la TARI serve invece a finanziare il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. Seconda componente servizi dell'IUC, può essere considerata l'unico prelievo immobiliare che operi con una natura strettamente aderente a quella di una *service tax*. Infatti il suo ammontare è determinato in modo da coprire integralmente i costi del servizio e grava integralmente su chi occupa i locali, a differenza di quanto detto per la TASI, dove la quota maggiore ricade sul proprietario. La presenza di un apposito tributo è previsto anche negli altri due Paesi latini considerati, non ovviamente nel caso britannico, dove la *council tax* serve a finanziare la totalità dei servizi comunali.

Un aspetto particolare è rappresentato dalla fiscalità relativa alle compravendite immobiliari. Infatti in un primo momento tra le ipotesi di riforma della fiscalità municipale era stata ipotizzata la devoluzione ai comuni di tutti i prelievi sugli immobili, tra cui anche quelli relativi alle imposte di registro. Come visto, tale previsione fu successivamente abrogata. Nel confronto con i casi internazionali presi in esame, e in particolar modo con quello francese, si nota come in quel caso i comuni percepiscano, seppure per una quota minima (la maggior parte va ai dipartimenti), una parte delle imposte di registro sulle compravendite immobiliari (i *Droits de Mutation à Titre Onereux*). Inoltre dal 2002, anno in cui fu soppressa l'INVIM (*Imposta sull'Incremento di Valore degli Immobili*), i comuni sono sprovvisti di un tributo sulle plusvalenze immobiliari, che al contrario opera nel caso catalano (*l'Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana*), sebbene a livello municipale e non metropolitano.

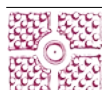
I comuni italiani si differenziano dagli altri casi analizzati in quanto sono gli unici titolari di un'imposta sul reddito delle persone fisiche, sebbene come visto sia applicata come addizionale ad un'imposta statale e che l'intervallo entro cui i comuni possono deliberare le aliquote sia stabilito a livello statale.

Al contrario, sono invece sprovvisti di forme di una qualunque tassazione sulle attività produttive, presenti sia nel caso francese (la *CET*) che in quello spagnolo (*l'IAE*), sebbene in quest'ultimo siano a livello comunale e non metropolitano. In realtà i comuni italiani godevano di un tributo simile fino al 1998, ovvero l'ICIAP (*Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese, Arti e Professioni*). Tale tributo fu poi abolito a seguito dell'introduzione dell'IRAP (*Imposta Regionale sulle Attività Produttive*). La trasformazione del tributo ha significato lo spostamento dell'imposta ad un livello di governo superiore, in questo caso la Regione, per far fronte alle spese legate alle funzioni della sanità. L'entità di queste ultime spiega il motivo per cui non sia prevista una ripartizione del gettito con il livello comunale, cosa che invece avviene sia nel caso francese dove, almeno per la componente sul valore aggiunto (la *CVAE*, il cui funzionamento presenta molte somiglianze con l'IRAP), il gettito è ripartito tra comune, dipartimento e regione, e sia nel caso spagnolo dove l'*IAE* (che al contrario presenta più somiglianze con l'ICIAP) prevede una parte provinciale.

Riguardo alla parte ambientale, non sono più previsti tributi legati ai prodotti energetici, come è invece previsto nel caso francese, essendo dunque in linea con il caso spagnolo e inglese. Così come non è prevista una tassa specifica per il consumo di suolo effettuato dagli operatori della grande distribuzione, sul modello della francese *TASCOM*. L'occupazione temporanea di suolo prevede prelievi specifici (*TOSAP* e *COSAP*), in linea con il panorama europeo.

E' invece prevista ed ampiamente utilizzata l'imposta che colpisce i *city users* non residenti, ovvero l'imposta di soggiorno. Nel confronto con il caso francese, l'unico che presenta un'imposta comunale di questo tipo (nel caso di Barcellona si ricorda che la tassa è regionale) sembra che l'applicazione dell'imposta in Italia produca un maggior gettito per i comuni. Sebbene il gettito dell'imposta per le città prese in esame sia molto variegato, e la gran parte si concentri nelle città di Roma, Milano, Venezia e Firenze, i valori riscontrati per le *métropoles* francesi sono in generale più bassi se rapportati a quelli italiani. Senza considerare le città d'arte italiane che potrebbero rappresentare un problema per il confronto, il dato più alto tra i casi francesi analizzati, si registra per la *Métropole de Lyon*, con un valore attorno ai 5 milioni di euro, in linea con quello di Torino o Bologna, e molto distante dal dato di Milano (attorno ai 35), città quest'ultima che pure potrebbe rappresentare un buon termine di paragone, dal momento che ha una popolazione simile e non è una città d'arte. Sebbene non sia tra i casi analizzati, il dato di Parigi per il 2015⁵⁸ riporta accertamenti per 65 milioni di euro (ne erano stati previsti 80 nel bilancio preventivo), più o meno in

58 MAIRIE DE PARIS - DIRECTION DES FINANCES ET DES ACHATS, *Compte Administratif de l'exercice 2015*, 23.






linea con quelli di Roma. Se anche si volesse considerare il caso catalano, che pure come visto prevede un'imposta regionale, questa nel 2015 ha raccolto in tutta la Catalogna un gettito pari a 43 milioni di euro⁵⁹.

Il presente contributo ha fornito una panoramica sull'attuale quadro della finanza municipale italiana, presentandone non solo gli aspetti quantitativi delle principali poste di bilancio, ma anche la lunga evoluzione normativa che lo ha condotto a questo punto. Il confronto internazionale ha poi fornito lo spunto per delineare soprattutto nel campo dell'imposizione immobiliare due sistemi abbastanza alternativi tra loro, ovvero da un lato i Paesi latini in cui l'imposizione è prevalentemente di natura patrimoniale e il sistema anglosassone, basato su una *service tax* onnicomprensiva. Da questo punto di vista si è mostrato come l'attuale sistema italiano presenti molte più analogie con il primo che con il secondo tipo e gli ultimi sviluppi della TASI sembrano confermare tale indirizzo. Ma l'esperienza degli ultimi anni, in cui l'assetto è stato ridisegnato più volte, così come il dibattito in sede di Legge di Stabilità per il 2016, relativo ad una revisione del quadro attraverso una nuova *Local Tax* testimoniano come l'evoluzione del sistema non abbia ancora trovato un punto di equilibrio stabile.




59 GENERALITAT DE CATALUNYA - DEPARTAMENT D'EMPRESA I CONEIXEMENT - DIRECCIÓ GENERAL DE TURISME, *Recaptació de l'impost sobre les estades en establiments turístics - Any 2015*, 1.

APPENDICE

Sez.	Cap.	Descrizione	 Toulouse Métropole 37 Comuni 465,96 Km ² 738'142 Ab.	 BORDEAUX MÉTROPOLE Bordeaux Métropole 28 Comuni 579,27 Km ² 740'881 Ab.	 Nantes Métropole Nantes Métropole 24 Comuni 523,36 Km ² 610'225 Ab.
Bilancio preventivo 2015					
Bilancio principale					
Section de Fonctionnement					
013		Atténuations de charges	160.000,00	10.000,00	537.462,95
70		Produits services, domaine et ventes div.	32.334.865,00	65.108.876,00	52.968.017,00
73		Impôts et taxes	566.443.251,00	367.462.312,00	412.554.671,00
74		Dotations et participations	160.113.626,00	223.213.654,00	142.745.596,52
75		Autres produits de gestion courante	23.597.191,00	6.671.700,00	29.284.624,39
Total des recettes de gestion courante			782.648.933,00	662.466.542,00	638.090.371,86
76		Produits financiers	204.268,00	245.328,00	230.150,00
77		Produits exceptionnels	1.430.000,00	1.837.504,00	2.235.009,00
78		Reprise sur amortissements et provisions	0,00	1.813.343,00	309.503,00
Total des recettes réelles de fonctionnement			784.283.201,00	666.362.717,00	640.865.033,86
042		Opérations d'ordre transfert entre section	200.000,00	3.102.544,23	9.043.900,00
043		Opérations d'ordre intérieur de la section	0,00	0,00	0,00
Total des recettes d'ordre de fonctionnement			200.000,00	3.102.544,23	9.043.900,00
Total			784.483.201,00	669.465.261,23	649.908.933,86
Section d'investissement					
010		Stocks	0,00	0,00	0,00
13		Subventions d'investissement (hors 138)	29.975.037,00	30.931.218,12	38.252.212,95
16		Emprunts et dettes assimilées (hors 165)	284.265.380,75	104.193.585,00	117.093.532,67
20		Immobilisations incorporelles (sauf 204)	0,00	0,00	0,00
204		Subventions d'équipement versées	0,00	0,00	340.596,16
21		Immobilisations corporelles	0,00	0,00	0,00
22		Immobilisations reçues en affectation	0,00	0,00	0,00
23		Immobilisations en cours	150.000,00	0,00	521.015,10
Total des recettes d'équipement			314.390.417,75	135.124.803,12	156.207.356,88
10		Dotations, fonds divers et réserves (hors 1068)	31.000.000,00	22.620.000,00	32.993.335,00
1068		Excédents de fonctionnement capitalisés	0,00	173.399.568,14	98.706.140,01
138		Autres subventions invest. non transf.	0,00	0,00	0,00
165		Dépôts et cautionnements reçus	0,00	0,00	150.000,00
18		Compte de liaison: affectations	0,00	0,00	0,00
26		Participations et créances rattachées	0,00	2.696.300,00	0,00
27		Autres immobilisations financières	1.088.334,00	12.075.050,00	10.996.806,23
024		Produits des cessions d'immobilisations	5.431.600,00	7.000.000,00	7.185.576,00
Total des recettes financières			37.519.934,00	217.790.918,14	150.031.857,24
45...		Total des opérations pour le compte de tiers	13.458.970,00	4.967.671,61	15.085.760,00
Total des recettes réelles d'investissement			365.369.321,75	357.883.392,87	321.324.974,12
021		Virement de la section de fonctionnement	2.430.801,00	205.317.919,92	75.214.964,19
040		Opérations d'ordre transfert entre section	42.000.000,00	47.263.253,66	48.493.570,00
041		Opérations patrimoniales	9.350.000,00	70.864.149,00	64.685.602,00
Total des recettes d'ordre d'investissement			53.780.801,00	323.445.322,58	188.394.136,19
Total			419.150.122,75	681.328.715,45	509.719.110,31
Totale Fonct. + Invest. R.			1.149.652.522,75	1.024.246.109,87	962.190.007,98
Totale Fonct. + Invest. O.			53.980.801,00	326.547.866,81	197.438.036,19
Totale Fonct. + Invest.			1.203.633.323,75	1.350.793.976,68	1.159.628.044,17

dati in €

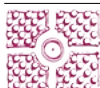
Tabella A.1. - Dati relativi ai bilanci preventivi delle Métropoles francesi

Sez.	Art.	Descrizione	 Toulouse Métropole 37 Comuni 465,96 Km ² 738'142 Ab.	 BORDEAUX MÉTROPOLE Bordeaux Métropole 28 Comuni 579,27 Km ² 740'881 Ab.	 Nantes Métropole Nantes Métropole 24 Comuni 523,36 Km ² 610'225 Ab.		
Bilancio preventivo 2015	Bilancio principale	Section de Fonctionnement	73111	Taxes foncières et d'habitation	355.075.000,00	212.686.000,00	158.582.930,00
			73112	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)	78.870.000,00	60.371.181,00	56.345.499,00
			73113	Taxe sur les Surfaces Commerciales (TASCOM)	8.895.000,00	12.382.578,00	10.421.180,00
			73114	Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau (IFER)	1.971.000,00	2.992.000,00	2.227.191,00
			7318	Autres impôts locaux ou assimilés		0,00	663,00
			7321	Attribution de compensation		15.222.975,00	1.323.876,00
			7323	F.N.G.I.R.	24.639.000,00	63.647.578,00	32.002.765,00
			7325	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et commu			0,00
			7328	Autres reversements de fiscalité	1.100.000,00	0,00	785.000,00
			7331	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	95.679.000,00	//	//
			7336	Droits de place			3.731.800,00
			7338	Autres taxes			350.097,00
			7342	Versement transport	//	//	144.583.000,00
			7362	Taxes de séjour			1.700.670,00
			7364	Prélèvement sur les produits des jeux	214.251,00		0,00
			7388	Autres taxes diverses		160.000,00	500.000,00
			773	Mandats annulés (sur exercices antérieurs) ou atteints par			0,00
		Totale Sect. Fonct.	566.443.251,00	367.462.312,00	412.554.671,00		
		Section d'investissement	10223	Taxe Locale d'Equipement		1.000.000,00	10.772.085,00
			10226	Taxe d'aménagement et versement pour sous-densité	10.000.000,00	3.000.000,00	0,00
	Totale Sect. Inv.		10.000.000,00	4.000.000,00	10.772.085,00		
	Bilanci annessi	7331	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	//	83.247.740,00	79.489.580,00	
		7342	Versement transport*	238.000.000,00	158.000.000,00	//	
		Totale bilanci annessi	238.000.000,00	241.247.740,00	79.489.580,00		
	Totale BP+BA		814.443.251,00	612.710.052,00	502.816.336,00		

* Nel caso di Toulouse è stato considerato l'ammontare di VT percepito da Tisséo SMTC, l'autorità organizzatrice del TPL di cui fanno parte Toulouse Métropole, la CU di Sicoval, la CA di Muretain e il Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine

dati in €

Tabella A.2. - Dati relativi alle sole imposte e tasse delle Métropoles francesi



		Sez.	Descrizione	GRANDLYON la métropole
				Métropole de Lyon 59 Comuni 533,68 Km ² 1.281.971
Bilancio preventivo 2015	Bilancio principale	Section de Fonctionnement	Fiscalité	1.648.200.000,00
			Dotation de l'Etat	616.000.000,00
			Autres recettes de gestion	238.800.000,00
			Total des recettes réelles de fonctionnement	2.503.000.000,00
			Total des recettes d'ordre de fonctionnement	9.921.000,00
			Total	2.512.921.000,00
			Section d'investissement	Emprunt à long terme
	Programmation pluriannuelle d'investissement	69.100.000,00		
	Taxe d'aménagement	14.000.000,00		
	Produit de ventes d'actif e altro	91.600.000,00		
	Total des recettes réelles d'investissement	512.300.000,00		
	Total des recettes d'ordre d'investissement	326.903.000,00		
	Total	839.203.000,00		

dati in €


Tabella A.3. - Dati relativi al bilancio preventivo della Métropole de Lyon

		Sez.	Descrizione	GRANDLYON la métropole
				Métropole de Lyon 59 Comuni 533,68 Km ² 1.281.971
Bilancio preventivo 2015	Bilancio principale	Cap.73 - Impôts et taxes	Taxe d'habitation	146.000.000,00
			Taxe foncière sur les propriétés bâties	247.600.000,00
			Taxe foncière sur les propriétés non bâties	100.000,00
			Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	800.000,00
			Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	125.400.000,00
			Cotisation foncière des entreprises	213.100.000,00
			Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	379.800.000,00
			Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux	6.400.000,00
			Taxe sur les surfaces commerciales	14.300.000,00
			FNGIR	107.600.000,00
			DM TO	201.500.000,00
			Taxe d'aménagement	20.200.000,00
			TSCA	54.200.000,00
			Taxe sur l'électricité	12.400.000,00
			Taxe de séjour	4.600.000,00
			Taxe additionnelle à la taxe de séjour	500.000,00
			TICPE	113.700.000,00
			Totale bilancio principale	1.648.200.000,00
			Versement transport*	276.000.000,00
			Totale bilanci annessi	276.000.000,00
Totale BP+BA			1.924.200.000,00	

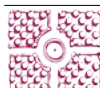
* E' stato considerato l'ammontare di VT percepito da SYTRAL, l'autorità organizzatrice del TPL di cui fa parte la Métropole de Lyon

dati in €

Tabella A.4. - Dati relativi alle sole imposte e tasse della Métropole de Lyon

Sez.	Cap.	Descrizione	 AMB : Àrea Metropolitana de Barcelona Àrea Metropolitana de Barcelona 36 Municipi 636 Km² 3'239'337 Ab.		
Bilancio preventivo 2015	Operazioni Correnti	1	IMPOSTOS DIRECTES	99.642.054,26	
		170	Recàrrecs en l'Impost sobre béns i immobles	99.642.054,26	
		3	TAXES PREUS PÚBLICS I ALTRES INGRESSOS	157.157.057,45	
		303	Taxes pel servei de tractament de residus	111.650.000,00	
		329	Altres taxes per la realització d'activitats de competència local	1.764.200,00	
		345	Servei de transport públic urbà	14.269.000,00	
		349	Altres preus públics	28.443.101,45	
		360	Vendes	2,00	
		391	Multes	400.000,00	
		392	Recàrrecs del període executiu i per la declaració extemporània sense requeriment	200.000,00	
		393	Interessos de demora	30.000,00	
		399	Altres ingressos diversos	400.754,00	
		4	TRANSFERÈNCIES CORRENTS	353.933.352,45	
		420	TC de l'administració de l'Estat	4.300.000,00	
		441	TC d'ens públics i societats mercantils de l'entitat local	20.000.000,00	
		453	TC de societats mercantils, entitats públiques empresarials o altres organismes públics	61.717.955,75	
		462	TC dels ajuntaments	160.707.216,70	
		467	TC de consorcis	107.208.180,00	
		5	INGRESSOS PATRIMONIALS	17.250.002,00	
		520	Ingressos de dipòsits	1,00	
		542	Rendes de béns i immobles arrendaments de finques urbanes	1,00	
		550	De concessions administratives amb contraprestació periòdica	17.250.000,00	
		Totale operazioni correnti			627.982.466,16
		Operazioni Capitali	7	TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	9.475.215,60
			753	De societats mercantils, entitats públiques empresarials i altres organismes públics	7.894.514,60
			762	D'ajuntaments	1,00
			770	D'empreses privades	1.580.700,00
			Totale operazioni capitali		
Totale			637.457.681,76		

dati in €

Tabella A.5. - Dati relativi al bilancio preventivo dell'Àrea Metropolitana de Barcelona**IRPET**Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscanacentro per lo studio delle istituzioni finanziarie
promosso dall'ente cassa di risparmio di Firenze**LA TASSAZIONE DELLE CITTÀ**







		Descrizione	 City of Liverpool 111,84 Km² 469'000 Ab.	 City of Birmingham 267,77 Km² 1'094'000 Ab.	 City of Manchester* 115,65 Km² 520'000 Ab.	 City of Leeds 551,72 Km² 758'000 Ab.	 City of Sheffield 367,94 Km² 562'000 Ab.	 City of Newcastle 133,44 Km² 284'000 Ab.		
Esercizio 2015-2016	Revenue Budget	Trasferimenti governativi	972,0	2.334,0	989,0	1.100,1	913,0	571,7		
		Council Tax	131,0	271,0	119,0	245,5	172,0	86,6		
		Retained Business Rate	93,0	196,0	148,0	154,0	107,0	82,1		
		Altre entrate	109,0	369,0	317,0	568,8	199,0	184,6		
		Totale	1.305,0	3.170,0	1.573,0	2.068,4	1.391,0	925,0		
	Capital Spending Plan	Capital grants	32,4	207,8	62,3	240,6	37,2	30,5		
		Capital receipts/ Reserves	34,5	0,0	40,9	10,7	10,6	13,0		
		Private contributions	4,2	0,0	18,4	11,7	11,6	0,0		
		Borrowing and Credit arrangements	61,5	279,7	22,0	137,5	65,2	116,7		
		Revenue contributions	2,9	0,0	40,9	1,2	100,1	42,1		
		Totale	135,4	487,5	192,5	401,6	232,7	202,3		
		* Dati relativi all'anno 2014-2015								
		dati in milioni di £								

Tabella A.6. - Dati relativi ai bilanci preventivi dei sei Metropolitan Districts inglesi


		Descrizione	 GREATER LONDON AUTHORITY Greater London Authority 32 London Boroughs e la City of London 1'572 km2 8'546'761 Ab.
Esercizio 2015-2016	Revenue Budget	Fares and traffic income	4.667,0
		Home Office Police General and Formula Grant	1.794,2
		Other general income	1.341,1
		Retained Business Rates and related section 31 grants	1.044,7
		GLA Transport Grant (general element)	675,0
		Home Office Specific Grants	480,6
		Business rates income used to fund tariff payment to DCLG	355,7
		Revenue Support Grants	173,7
		Use of Reserves	59,8
		Other specific Government Grants	52,9
		Net Billing authority Collection fund surplus for council tax	31,0
		Net Billing authority Collection fund deficit for retained rates	-25,6
		Council tax requirement	800,7
	Totale	11.450,8	
Capital Spending Plan	Capital grants	4.011,8	
Capital receipts/ Reserves	327,5		
Private contributions	0,0		
Borrowing and Credit arrangements	822,5		
Revenue contributions	94,6		
Totale	5.256,4		
dati in milioni di £			

Tabella A.7. - Dati relativi al bilancio preventivo della Greater London Authority

Francia		Spagna	
<p>Immobilieri</p>	<p>Taxe d'habitation</p> <p>Si applica ai locali immobiliari ad uso abitativo, salvo limitate possibilità di esonero decise dalle collettività locali. Ne sono soggetti passivi chiunque disponga dei locali, che siano proprietari, locatari o occupanti a titolo gratuito. La base imponibile viene calcolata a partire dalla rendita catastale, alla quale vengono applicate alcune deduzioni. Le aliquote sono determinate dalle collettività locali.</p>	<p>Immobilieri</p>	<p>Tribut Metropolità</p> <p>Si applica in via generale a tutti i beni immobili ad uso abitativo e produttivo soggetti all'imposta sobre los Bienes Inmuebles (IBI), ricadenti all'interno della zona 1 dell'Area Metropolitana de Barcelona. Tra questi vengono escluse dall'applicazione alcune categorie di immobili, in particolare quelli di natura rustica e le case con un valore inferiore a 43804,62 € adibite a residenza principale del proprietario. I soggetti passivi sono i proprietari o i titolari di altri diritti reali sui beni. La base imponibile è il valore catastale dell'immobile. A questo si applica a seconda dei casi un'aliquota dello 0,149% o dello 0,2% (es. immobili destinati alla produzione di energia, autostrade, aeroporti e porti commerciali). Solo agli immobili tassati con la prima delle due aliquote si applica una detrazione generalizzata pari alla differenza tra l'imposta lorda calcolata e l'imposta netta dell'anno precedente. Sono infine previste delle deduzioni. Il gettito di questa imposta serve a finanziare il trasporto pubblico locale.</p>
	<p>Taxe Foncière sur les Propriété Bâties</p> <p>Si applica a tutte le unità immobiliari costruite, senza distinzione sulla rispettiva destinazione d'uso. Sono previsti esoneri temporanei e permanenti sia per legge sia facoltativi su deliberazione delle collettività locali. Ne sono soggetti i proprietari o gli usufruttuari (non i locatari). La base imponibile è pari alla metà della rendita catastale. Le aliquote sono determinate dalle collettività locali.</p>		<p>Taxe sur les Surfaces Commerciales</p> <p>Si applica agli spazi commerciali con almeno 400 m² di superficie di vendita e che abbiano un fatturato annuo (tasse escluse) di almeno 460'000 €. La base imponibile è la superficie di vendita in metri quadrati, al quale si applica un'aliquota che è funzione del rapporto fatturato/m². All'ammontare così ottenuto si applicano in alcuni casi delle maggiorazioni o delle riduzioni. Dal 2012 i Comuni o gli EPCI possono fissare un coefficiente moltiplicativo (tra lo 0,8% e l'1,2%) all'ammontare della tassa.</p>
	<p>Taxe Foncière sur les Propriété Non Bâties</p> <p>Si applica a tutti i terreni non costruiti, senza distinzione sulla rispettiva destinazione d'uso. Sono previsti esoneri permanenti (totali e parziali) per legge, sia temporanei su deliberazione delle collettività locali. Ne sono soggetti i proprietari o gli usufruttuari (non i locatari). Viene calcolata a partire dalla rendita catastale, dipendente dal tipo di utilizzo del terreno (13 categorie), ridotta del 70%. Le aliquote sono determinate dalle collettività locali.</p>		<p>Taxe d'Enlèvement des Ordures Menagères</p> <p>Si applica a tutte le unità immobiliari sottoposte alla <i>Taxe Foncière sur les Propriété Bâties</i>. Ne sono soggetti i proprietari o gli usufruttuari, non i locatari, sebbene in questo caso il proprietario o l'usufruttuario possano recuperare dal locatario come charges locatives. La base imponibile è pari alla metà della rendita catastale. Le aliquote sono determinate dalle collettività locali.</p>
	<p>Taxe Additionnelle à la Taxe Foncière sur les Propriété Non Bâties</p> <p>Si tratta di un'imposta applicabile solo a 5 delle 13 categorie di terreni ai quali si applica la <i>Taxe Foncière sur les Propriété Non Bâties</i>. Per il resto l'applicazione segue la modalità visto in precedenza.</p>		<p>Taxe Interieur sur la Consommation des Produits Énergétiques</p> <p>È un'imposta statale applicata sul consumo di prodotti energetici ad uso carburanti e per riscaldamento. La base imponibile è l'unità di prodotto ed è differenziata a seconda del tipo di idrocarburio. Le aliquote differenziate a seconda dei prodotti, sono determinate a livello statale. Il beneficiario del gettito è lo Stato, ma dal 2007 le Regioni possono istituire delle maggiorazioni di prezzo su benzina e gasolio. Una parte di questo gettito (regionale) viene poi destinato ai Dipartimenti.</p>
	<p>Droits de Mutation à Titre Onereux</p> <p>Si applica agli atti traslativi dei diritti di proprietà e di usufrutto di un immobile, effettuati a titolo oneroso. La base imponibile è il prezzo dell'atto traslativo. L'aliquota complessiva è di norma pari al 5,09%, composta dalla parte dipartimentale (3,8%) e quella comunale (1,2%), più un 2,37% sull'ammontare dipartimentale come spese di gestione (0,9%).</p>		<p>Taxe d'Électricité</p> <p>È applicata dai Comuni (o EPCI) e dai dipartimenti nel caso di potenza sottoscritta inferiore o uguale a 250 kVA. Ne sono soggetti tanto i consumatori domestici quanto quelli professionali. La base imponibile è pari al consumo in MWh. La tariffa è di 0,75 € per i consumatori domestici e per quelli professionali con potenza sottoscritta inferiore a 36 kVA, e 0,25 € per quelli professionali con potenza compresa tra 36 kVA e 250 kVA. A questo importo si applicano dei moltiplicatori determinati dai Comuni (o EPCI) e dai Dipartimenti all'interno di un range stabilito a livello statale.</p>
	<p>Versement Transport</p> <p>Si applica alle imprese con più di 11 dipendenti (9 fino al 2015). La base imponibile è il monte salari dell'impresa. Le aliquote vengono definite dall'autorità organizzatrice del TPL, ovvero i Comuni o, in caso dagli EPCI. Il gettito è interamente destinato alle politiche del trasporto pubblico locale.</p>		<p>Taxe d'Élevage</p> <p>È una delle due componenti della <i>Contribution Economique Territoriale</i> (l'altra è la <i>CVAE</i>). Si applica a tutti gli immobili destinati ad uso produttivo o professionale passibili di una tassa fondiaria, salvo alcuni casi di esonero (permanente o temporaneo) per legge. Ne sono soggette le imprese e i professionisti che utilizzano l'immobile in maniera continuativa per la loro attività. La base imponibile è la rendita catastale, eventualmente ridotta in percentuale differente a seconda del tipo di attività. Le aliquote sono determinate dalle collettività locali. La TA ha sostituito la TLE nel 2012. Si applica a tutte le operazioni di costruzione, ricostruzione, ingrandimento di edifici, per i quali sia necessaria un'autorizzazione (permesso di costruire o dichiarazione preliminare). La base imponibile è data dalla somma delle superfici chiuse o coperte di almeno 1,80 m di altezza, moltiplicata per un valore forfetario che dipende dal tipo di intervento da realizzare. Alla base così ottenuta si applicano le aliquote deliberate dai Comuni o dagli EPCI e dai Dipartimenti. Servono a finanziare le opere di urbanizzazione. Il VSD si aggiunge al precedente solo nei comuni che abbiano deliberato una soglia minima di densità (la cui unità è il rapporto tra superficie calpestabile e quella complessiva del terreno dell'unità fondiaria in cui si realizza la costruzione). L'ammontare è dato dall'applicazione di una formula definita agli articoli R331-19 ed R331-20 del <i>Code de l'Urbanisme</i>.</p>
<p>Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance</p> <p>Si applica ai contratti assicurativi, sebbene siano previste diverse esoneri tra cui le polizze vita. La base imponibile è data dalle tutte le somme versate dall'assicurato all'assicuratore. Le aliquote sono differenziate in base al tipo di polizza. Il gettito è destinato al finanziamento dei Dipartimenti.</p>	<p>Taxe sur les Produits Énergétiques</p> <p>È un'imposta statale applicata sul consumo di prodotti energetici ad uso carburanti e per riscaldamento. La base imponibile è l'unità di prodotto ed è differenziata a seconda del tipo di idrocarburio. Le aliquote differenziate a seconda dei prodotti, sono determinate a livello statale. Il beneficiario del gettito è lo Stato, ma dal 2007 le Regioni possono istituire delle maggiorazioni di prezzo su benzina e gasolio. Una parte di questo gettito (regionale) viene poi destinato ai Dipartimenti.</p>		
<p>Regno Unito</p>		<p>Smart</p>	
<p>Council Tax</p> <p>Si applica alle unità immobiliari ad uso abitativo. Ne è soggetto passivo chiunque disponga dei locali, che sia proprietario o locatario. La base imponibile è data dal valore delle proprietà al 1° Aprile 1991, valutato dalla <i>Valuation Office Agency</i>. Le aliquote di imposta sono determinate dai <i>local councils</i>. In base alle 8 classi di valore dell'immobile. Il gettito è appannaggio dei <i>local councils</i>. L'imposta di norma considera la presenza di almeno due adulti che convivono nell'immobile. In presenza di un solo adulto si ha la possibilità di avere una riduzione d'imposta. In assenza di adulti l'imposta non è dovuta. Si è considerati adulti in quanto maggiorenni, sebbene anche per i maggiori di 18 anni sia possibile non essere considerati adulti, nel caso sussistano determinate condizioni (es. studenti universitari <i>full-time</i>).</p>	<p>Congestion Charge</p> <p>Si applica a tutti i veicoli motorizzati che circolano nella zona centrale della <i>Greater London Authority</i>. Sono previsti sconti ed esenzioni. La tariffa è di 11,5 £ al giorno per veicolo.</p>	<p>Smart</p>	<p>Taxes per Service de Residus</p> <p>Si applica a tutte le unità immobiliari sia ad uso abitativo che produttivo, nel caso questi producano rifiuti simili a quelli domestici. Ne sono soggetti passivi i titolari del contratto di somministrazione dell'acqua potabile o in mancanza, il proprietario dell'immobile. Nel caso di immobili ad uso abitativo questi sono classificati in base al consumo effettivo di acqua e alla tipologia di immobile: a ciascuna classe (sono 17) corrisponde un importo della tassa differente; l'importo è poi differenziato a seconda delle municipalità dell'AMB. Nel caso degli immobili produttivi, al contrario la classificazione è fatta in base al tipo di rifiuto che l'attività produce. A ciascuna classe (sono 6) corrisponde un importo differente, differenziato ulteriormente a seconda delle municipalità dell'AMB.</p>

Tabella A.8. - Schema riassuntivo sul funzionamento delle principali imposte analizzate per i casi internazionali



Pro capite	Métropoles di diritto ordinario (valori espressi in €)			Métropole de Lyon (valori espressi in €)	Àrea Metropolitana de Barcelona (valori espressi in €)	Metropolitan Districts (valori espressi in £)						Greater London Authority (valori espressi in £)				
	Toulouse Métropole	Bordeaux Métropole	Nantes Métropole			City of Liverpool	City of Birmingham	City of Manchester ⁴	City of Leeds	City of Sheffield	City of Newcastle					
Parte Corrente	Immobilari	TH TFPB TFPNB CFE TASCOM Sub-tot	489,70 287,07 259,88 12,27 16,71 17,08 202,97 303,78 276,96	TH TFPB TFPNB TATFPNB CFE TASCOM TLE/TA/VSD - CG DMTO Sub-tot	110,49 107,37 0,08 0,61 161,26 10,82 4,69 152,49 627,81	TM CT BR	30,76	219,30 190,30	247,70 179,20	228,80 284,60	323,90 203,10	306,00 190,40	304,90 289,10	CT BR	94,32 163,86	
	Redditi	CVAE Sub-tot	108,77 100,77	81,49 81,49	92,34 92,34	CVAE Sub-tot	287,42 287,42									
	Altre imposte sulla produzione	IFER VT Sub-tot	2,72 4,04	3,65 236,93	240,58	IFER Sub-tot	4,84 4,84									
	Consumi					TSCA Sub-tot	41,02 41,02									
	Smart	TEOM TS Sub-tot	131,95 131,95	2,79	2,79	TEOM TATS TE T/CPE Sub-tot	94,90 0,38 9,38 86,04 190,70	TMTR Sub-tot	34,47 34,47						CG Sub-tot	20,15 20,15
	Totale		745,41	389,31	612,67		1.151,79		65,23		477,60	426,90	513,40	527,00	496,40	594,00
Quota entrate proprie su entrate correnti		79,58%	66,50%	77,73%		75,21%		43,64%		25,52%	26,37%	37,13%	46,81%	34,36%	38,19%	72,26%
Parte Capitale	Immobilari	TLE/TA/VSD	13,79	5,40	17,65	TLE/TA/VSD	10,59									
	Totale	13,79	5,40	17,65		10,59										
	Quota entrate proprie su entrate in conto capitale (debito escluso)		63,04%	87,81%	81,09%		60,45%									
Parte Corrente	Altre imposte sulla produzione	VT	251,17 ¹	213,26 ²		VT	156,56 ³									
	Smart	TEOM		112,36 ⁴	130,26 ⁵											

⁴ I dati di Manchester si riferiscono all'anno 2014-2015

Tabella A.9. - Confronto dei gettiti pro capite delle principali imposte analizzate per i casi internazionali

	1	3	1+3	2	1+2+3
ANNI	Tributarie	Extratributarie	Entrate proprie	Trasferimenti	Totale Correnti
1993	10.653	6.203	16.856	20.650	37.506
1994	14.144	6.652	20.796	16.938	37.734
1995	14.510	7.082	21.592	16.779	38.371
1996	15.320	7.554	22.874	16.365	39.239
1997	16.351	7.995	24.346	16.409	40.755
1998	16.832	8.223	25.055	16.505	41.560
1999	17.139	8.867	26.005	17.172	43.177
2000	18.182	9.484	27.666	16.515	44.181
2001	17.641	10.038	27.679	16.602	46.281
2002	22.011	9.798	31.809	16.168	47.977
2003	24.111	9.957	34.068	13.819	47.887
2004	25.345	10.506	35.851	13.258	49.109
2005	26.410	10.810	37.220	12.941	50.161
2006	26.205	11.311	37.516	12.650	50.166
2007	22.886	11.635	34.521	18.090	52.611
2008	20.380	14.032	34.412	21.725	56.137
2009	20.667	11.830	32.517	23.084	55.601
2010	21.871	11.947	33.818	23.362	57.180
2011	33.366	12.495	45.862	11.571	57.433
2012	37.105	13.140	50.245	10.240	60.485
2013	33.991	13.127	47.118	13.335	60.453

Tabella A.10. - Evoluzione dell'autonomia tributaria dei comuni italiani, anni 1993-2013 (Accertamenti)

Fonte: ISTAT

ANNI	Imposta comunale sugli immobili (Ici) mln €	Imposta comunale sugli immobili (Ici) mld di €
1993	3.838	3,8
1994	7.491	7,5
1995	7.530	7,5
1996	7.910	7,9
1997	8.607	8,6
1998	9.001	9,0
1999	9.380	9,4
2000	9.850	9,9
2001	10.192	10,2
2002	10.518	10,5
2003	10.705	10,7
2004	11.367	11,4
2005	11.701	11,7
2006	12.022	12,0
2007	12.743	12,7
2008	9.736	9,7
2009	9.462	9,5
2010	9.663	9,7
2011	9.811	9,8
2012	15.625	15,6
2013	10.622	10,6

Tabella A.11. - Evoluzione del gettito ICI-IMU dei comuni italiani, anni 1993-2013 (Accertamenti)

Fonte: ISTAT

ANNI	Tarsu mln	Tarsu mld di €
1993	2.824	2,8
1994	2.949	2,9
1995	3.137	3,1
1996	3.525	3,5
1997	3.849	3,8
1998	3.933	3,9
1999	4.023	4,0
2000	4.192	4,2
2001	4.347	4,3
2002	4.507	4,5
2003	4.200	4,2
2004	4.494	4,5
2005	4.373	4,4
2006	4.127	4,1
2007	4.333	4,3
2008	4.680	4,7
2009	5.124	5,1
2010	5.911	5,9
2011	6.871	6,9
2012	7.381	7,4
2013	8.268	8,3

Tabella A.12. - Evoluzione del gettito TARSU dei comuni italiani, anni 1993-2013 (Accertamenti)

Fonte: ISTAT

Caratteristiche dell'imposta disciplinate a livello statale	Imposta Comunale sugli Immobili							Differenze nel passaggio tra ICI-IMU	Imposta Municipale Unica							
	Situazione iniziale	Variazioni					Situazione finale		Situazione iniziale	Variazioni				Situazione attuale		
	1993 ¹	1994 ²	1996 ³	1997 ⁴	2006 ⁵	2008 ⁶	2009 ⁷		2011	2012 ⁸	2013 ⁹	2014 ¹⁰	2015 ¹¹	2016 ¹²	2016	
Reddito	Fabbricati	Valore risultante in catasto		+5%					Rendita catastale rivalutata del 5% per i fabbricati e del 25% per i terreni	Non cambia la detrazione della rendita di riferimento	Rendita catastale rivalutata del 5% per i fabbricati e del 20% per i terreni				Rendita catastale rivalutata del 5% per i fabbricati e del 20% per i terreni	
	Terreni			+25%												
Moltiplicatori (ai soli fini ICI-IMU)	Categorie Fabbricati	da A/1 ed A/11 (escluso A/10)	100						100	+60%	160				160	
		A/10	50						50	+60%	80				80	
		B	100				+40% (140)		140	=	140				140	
		C/1	34						34	+61,7%	55				55	
		C/2, C/6, C/7	100						100	+60%	160				160	
		C/3, C/4, C/5	100						100	+40%	140				140	
		da D/1 a D/10 (escluso D/9)	50						50	+20%	60	+8,3% (65)				65
		D/9	50						50	+60%	80					80
		E	34						34	=	34					34
		Non posseduti da CD o IAP	75						75	+80%	135					135
		Posseduti da CD o IAP	75						75	+46,7%	110		-31,8% (75)		+80% (135)	
		Aliquote Standard	Abitazione principale e relative pertinenze Fabbricati rurali ad uso strumentale	0,4%						0,4%	=	0,4%				0,4%
Altro									-50%	0,2%				0,2%		
Altro									+90%	0,76%				0,76%		
Detrazioni	Abitazione principale e relative pertinenze	Detrazione di 180.000€		Detrazione aumentata a 200.000 €				Detrazione pari a 103,29 € (200.000 €)		Aumento della detrazione per l'abitazione principale	Detrazione di 200 €			Detrazione di 200 €		
	Terreni agricoli	Nessuna						Nessuna			Nessuna		200 € per i terreni posseduti da CD o IAP ubicati nei Comuni di "collina svantaggiata"	Detrazione tolta in seguito dell'ossensione	Nessuna	
Ripartizione del gettito	Abitazione principale e relative pertinenze, fabbricati rurali ad uso strumentale															
	Altro	Intieramente ai Comuni						Intieramente ai Comuni	Viene rivista l'attribuzione del gettito tra Comune e Stato		Intieramente ai Comuni	Intieramente ai Comuni		Intieramente ai Comuni		
	Categorie D										La metà del gettito standard allo Stato, il resto ai Comuni	Allo Stato il gettito standard, il resto ai Comuni		Allo Stato il gettito standard, il resto ai Comuni		

Tabella A.13. - Evoluzione delle caratteristiche ICI-IMU – Disciplina statale (parte1)

Caratteristiche dell'imposta disciplinate a livello statale	Imposta Comunale sugli Immobili							Differenze nel passaggio tra ICI/IMU	Imposta Municipale Unica					
	Situazione iniziale	Variazioni					Situazione finale		Situazione iniziale	Variazioni			Situazione attuale	
		1993 ^a	1994 ^a	1996 ^a	1997 ^a	2006 ^a				2008 ^a	2009 ^a	2011		2012 ^a
Abitazione principale	No						Introduzione dell'esenzione, eccetto per le categorie A/1, A/8 e A/9	SI, ad eccezione delle categorie A/1, A/8 e A/9	No		SI, ad eccezione delle categorie A/1, A/8 e A/9			SI, ad eccezione delle categorie A/1, A/8 e A/9
Fabbricati rurali strumentali	No							No	Solo quelli ubicati nei Comuni montani o parzialmente montani		Esenzione estesa a tutti			Esenzione estesa a tutti
Immobili destinati esclusivamente a compiti istituzionali e ubicati nei rispettivi territori, posseduti dallo Stato, da altri enti territoriali, loro consorzi e dagli enti del SSN	SI							SI	SI					SI
Fabbricati appartenenti alle categorie E	SI							SI	SI					SI
Fabbricati con destinazione ad usi culturali	SI							SI	SI					SI
Fabbricati destinati unicamente all'esercizio del culto e loro pertinenze	SI							SI	SI					SI
Fabbricati di proprietà della Santa Sede indicati negli art. dal 13 al 16 del Trattato Lateranense	SI							SI	SI					SI
Fabbricati appartenenti a Stati esteri e alle organizzazioni internazionali in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia	SI							SI	SI					SI
Fabbricati che, dichiarati inagibili o inhabilitati sono stati recuperati al fine di essere destinati alle attività assistenziali verso portatori di handicap	SI							SI	SI					SI
Terreni agricoli	Solo quelli in aree montane o collinari ai sensi dell'art. 15 L. 964/1977							Solo quelli in aree montane o collinari ai sensi dell'art. 15 L. 964/1977	No		Inizialmente esentati tutti i terreni agricoli nei Comuni il cui centro si trova al di sopra dei 600 m e quelli dei Comuni il cui centro è ubicato tra i 281 e i 600 m, solo se posseduti da CD e IAP; successivamente i criteri sono stati modificati: esentati i terreni agricoli o incolti ubicati nei Comuni totalmente montani e nelle isole minori; esentati anche quelli ubicati nei Comuni parzialmente montani posseduti da CD e IAP; esentati infine i terreni ad immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva, indivisibile e inuscupabile		Esenti i terreni ubicati in Comuni montani o collinari (in caso su parti del territorio) e nelle isole minori; esenti tutti i terreni posseduti da CD e IAP; esenti i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva, indivisibile e inuscupabile	Esenti i terreni ubicati in Comuni montani o collinari (in caso su parti del territorio) e nelle isole minori; esenti tutti i terreni posseduti da CD e IAP; esenti i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva, indivisibile e inuscupabile
Immobili utilizzati dagli enti non commerciali per specifiche attività svolte in forma non commerciale	SI, con l'eccezione di quelli appartenenti ai partiti politici							SI, con l'eccezione di quelli appartenenti ai partiti politici	SI, con l'eccezione di quelli appartenenti ai partiti politici					SI, con l'eccezione di quelli appartenenti ai partiti politici
Immobili appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazioni principali dei soci assegnatari	No							No	No		SI			SI
Fabbricati destinati ad alloggi sociali	No							No	No		SI			SI
Unico immobile non concesso in locazione, posseduto dal personale delle FFAA, delle FFP ad ordinamento militare, del VVF e da quello appartenente alla carriera prefettizia	No							No	No		SI			SI
Casa coniugale assegnata al coniuge a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio	No							No	No		SI			SI
Immobili merce (immobili costruiti, non affittati, ma destinati alla vendita)	No							No	No		SI			SI
Immobili destinati alla ricerca scientifica	No							No	No		SI			SI

Tabella A.14. - Evoluzione delle caratteristiche ICI-IMU – Disciplina statale (parte 2)

Caratteristiche dell'imposta disciplinate a livello statale	Imposta Comunale sugli Immobili								Differenze nel passaggio tra ICI-IMU	Imposta Municipale Unica					
	Situazione iniziale	Variazioni						Situazione finale		Situazione iniziale	Variazioni				Situazione attuale
	1993 ¹	1994 ²	1996 ³	1997 ⁴	2006 ⁵	2008 ⁶	2009 ⁷	2011		2012 ⁸	2013 ⁹	2014 ¹⁰	2015 ¹¹	2016 ¹²	2016
Abitazione principale e relative pertinenze	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Immobili appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, abitate ad abitazioni principali dei soci assegnatari	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Fabbricati destinati ad alloggi sociali	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Unico immobile non concesso in locazione posseduto dal personale delle FFAA, delle FFP ad ordinamento militare, del VVF e di quello appartenente alla carriera prefettizia	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Casa coniugale assegnata al coniuge a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Terreni agricoli posseduti da CD e IAP	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Fabbricati rurali strumentali	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Immobili di proprietà di anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente	Nessuna								Nessuna						Nessuna
Immobili di proprietà di residenti all'estero	Assimilazione all'abitazione principale ai soli fini dell'aliquota agevolata e della detrazione								Assimilazione all'abitazione principale ai soli fini dell'aliquota agevolata e della detrazione						Assimilazione all'abitazione principale, a patto che non sia locata
Immobili locati a canone concordato	Nessuna								Nessuna					Si riduce del 75% l'aliquota dell'Irpea del Comune	Aliquota Comunale ridotta del 75%
Fabbricati di interesse storico o artistico	Nessuna								Nessuna						
Fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati	Riduzione dell'imposta del 50%								Riduzione dell'imposta del 50%						
Unità immobiliari (eccetto A/1, A/8 e A/9), concesse in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che le utilizzano come abitazione principale	Nessuna								Nessuna					Riduzione della base imponibile del 50%	Riduzione della base imponibile del 50%

Tabella A.15 - Evoluzione delle caratteristiche ICI-IMU – Disciplina statale (parte3)

Caratteristiche dell'imposta disciplinate a livello comunale	Imposta Comunale sugli Immobili								Differenze nel passaggio tra ICI-IMU	Imposta Municipale Unica						
	Situazione iniziale	Variazioni						Situazione finale		Situazione iniziale	Variazioni				Situazione attuale	
	1983 ¹	1994 ²	1996 ³	1997 ⁴	2006 ⁵	2008 ⁶	2009 ⁷	2011		2012 ⁸	2013 ⁹	2014 ¹⁰	2015 ¹¹	2016 ¹²	2016	
Aliquote	Abitazione principale e relative pertinenze								Possibilità temporanea di aliquote inferiori allo 0,4% per i soggetti passivi che installino impianti a fonte rinnovabile per la produzione di energia elettrica o termica per uso domestico	Nel passaggio la disciplina statale diventa maggiormente vincolante in merito alla differenziazione delle aliquote, sebbene ai Comuni venga comunque riconosciuta la potestà di variazioni consistenti	Variazione ± 0,2%				Variazione ± 0,2%	
	Fabbricati rurali ad uso strumentale	Impossibilità di differenziazione delle aliquote, aumento fino allo 0,6%, o allo 0,7% per esigenze straordinarie di fisco							Possibilità di differenziazione delle aliquote entro il limite dello 0,7% con riferimento ai casi di immobili diversi dalle abitazioni, o posseduti in aggiunta all'abitazione principale, di alloggi non locati o in rapporto alle diverse tipologie degli enti senza scopi di lucro		Riduzione fino allo 0,1%				Riduzione fino allo 0,1%	
	Immobili non produttivi di reddito fondiario, immobili posseduti da soggetti passivi IRES, immobili locati										Riduzione fino allo 0,4%				Riduzione fino allo 0,4%	
	Immobili merce (immobili costruiti, non affittati, ma destinati alla vendita)										Riduzione fino allo 0,38%	Eliminazione del potere di riduzione (diventato esenti)			Nessuna	
	Altro										Variazione ± 0,3%				Variazione ± 0,3%	
Detrazioni	Immobili appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, aliquote ad abitazioni principali dei soci assegnatari		Nessuna	Ulteriore detrazione fino a 300'000 €			Ulteriore detrazione fino a 300'000€			Ulteriore detrazione fino a 300'000€	Non si ravvisano cambiamenti consistenti	Possibilità di ulteriori detrazioni fino a concorrenza dell'imposta, non finanziabile però tramite aumento dell'aliquota ordinaria sugli immobili tenuti a disposizione		Eliminazione del potere di riduzione (diventato esenti)		Nessuna
	Immobili di proprietà di anziani e disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente	Nessuna				Assimilazione all'abitazione principale, a patto che non sia locata			Assimilazione all'abitazione principale, a patto che non sia locata	Nessuna differenza	Assimilazione all'abitazione principale, a patto che non sia locata				Assimilazione all'abitazione principale, a patto che non sia locata	
	Immobili di proprietà di residenti all'estero	Nessuna							Nessuna				Assimilazione all'abitazione principale	Potere comunale eliminato in virtù dell'assimilazione operata a livello nazionale	Nessuna	
	Unità Immobiliari (eccetto AI, AI2 e AI3), concesse in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che le utilizzano come abitazione principale (sotto determinati vincoli)	Nessuna					Assimilazione all'abitazione principale (non solo 1° grado e senza vincoli), dal 1998			Assimilazione all'abitazione principale (non solo 1° grado e senza vincoli)	Eliminazione dell'agevolazione	Potere comunale eliminato		Assimilazione all'abitazione principale	Potere comunale eliminato	Nessuna
	Abitazione principale e relative pertinenze	Nessuna					Riduzione del 50% dell'imposta			Riduzione del 50% dell'imposta	Eliminazione dell'agevolazione				Nessuna	Nessuna

¹ Rendita, Aliquote, Detrazioni, Franchigia, Ripartizione del gettito e Potere dei Comuni disciplinati dal DLgs 504/1987; Modifiche determinati in base al DPR 131/1996 (Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), come modificato dal DMF 11 novembre 1989 e 14 dicembre 1991;
² Rapporto con comune aumentato dalla L. 5/27/1992;
³ Inasprimento della vendita e aumento della detrazione per effetto della L. 66/1996; Potere dei Comuni di differenziazione introdotta con la medesima legge;
⁴ Potere dei Comuni aumentato dalla L. 662/1996;
⁵ Modificazione aumentata in base alle modifiche apportate al DPR 131/1988 (Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) dal DL 3 dicembre 2006, n. 267, come modificato dalla L. 286/2006 (conversione);
⁶ Detrazione introdotta con la LF per il 2008; Esenzione introdotta dal DL 93/2008, convertito con la L. 126/2008;
⁷ Potere dei Comuni di riduzione dell'aliquota sotto lo 0,4% introdotto dalla LF per il 2008;
⁸ Rendita, Aliquote, Detrazioni, Franchigia, Ripartizione del gettito e Potere dei Comuni disciplinati dal DL 261/2011, come modificato dalla L. 214/2011 (conversione), dal DL 38/2012, come modificato dalla L. 44/2012 (conversione) e dal DL 1/2012, convertito con la L. 27/2012;
⁹ Modificazione aumentata dal DL 201/2012 come modificata dalla L. 224/2011 (conversione); Ripartizione del gettito, modificata dalla L. 5 per il 2012; L. agevolazione resta (M) determinata in base al DL 133/2013;
¹⁰ Demolizione del multiplicative sul capo della L. 5 per il 2014; Esenzione ridotta ad opera del DL 102/2013 e della L. 5 per il 2014; per i terreni agricoli l'evoluzione delle esenzioni dipende dal DMF 28/11/2014 (in base al DL 66/2014) e dal DL 4/2015; Potere dei Comuni modificato dalla L. 5 per il 2014;
¹¹ Creazione terreni agricoli in base al DL 4/2015; Potere dei Comuni modificato in base al DL 4/2014;
¹² Variazione del multiplicative, aliquota agevolata per il carcere concordata, colmi per l'assunzione dei terreni agricoli e modifiche alle altre agevolazioni introdotte dalla L. 5 per il 2015.

Tabella A.16. - Evoluzione delle caratteristiche ICI-IMU – Disciplina comunale





Incassi per area geografica (Valori assoluti, dati in milioni di euro)	2011			2012			2013			2014			2015		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
ICI/IMU	5.180,9	2.207,5	2.247,2	5.784,7	3.586,1	2.961,6	5.399,7	2.752,5	2.653,5	6.239,5	2.911,6	3.059,4	5.831,9	2.721,2	2.796,5
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.764,8	963,1	524,0	2.051,4	1.056,1	699,7
Tasse sui rifiuti	2.289,4	1.271,0	2.201,2	2.392,5	1.450,9	2.351,2	3.049,5	1.670,7	2.829,5	3.434,5	1.742,6	2.770,6	3.706,0	2.175,8	3.001,2
Add.IRPEF	1.413,1	812,4	770,9	1.732,9	1.016,5	900,4	2.039,0	1.046,8	1.027,6	2.258,0	1.051,8	1.046,5	2.314,9	1.057,8	1.086,8
Imposta di soggiorno	0,0	0,0	0,0	39,6	88,4	8,5	99,4	96,6	17,0	137,9	106,1	24,8	171,3	162,1	32,8
IMUS	775,1	316,2	244,7	816,0	316,1	240,7	761,9	308,2	236,0	754,4	308,1	248,7	755,7	334,7	266,2

Incassi per area geografica (Valori pro capite, dati in euro)	2011			2012			2013			2014			2015		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
ICI/IMU	186,4	182,6	107,5	208,1	296,6	141,7	194,2	227,7	126,9	224,4	240,8	146,3	209,8	225,1	133,8
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63,5	79,7	25,1	73,8	87,4	33,5
Tasse sui rifiuti	82,4	105,1	105,3	86,1	120,0	112,5	109,7	138,2	135,3	123,5	144,1	132,5	133,3	180,0	143,6
Add.IRPEF	50,8	67,2	36,9	62,3	84,1	43,1	73,3	86,6	49,2	81,2	87,0	50,1	83,3	87,5	52,0
Imposta di soggiorno	0,0	0,0	0,0	1,4	7,3	0,4	3,6	8,0	0,8	5,0	8,8	1,2	6,2	13,4	1,6
IMUS	27,9	26,2	11,7	29,4	26,1	11,5	27,4	25,5	11,3	27,1	25,5	11,9	27,2	27,7	12,7

Tabella A.17.-A.18. - Evoluzione delle Incassi delle principali imposte comunali italiane disaggregate per area geografica

Fonte: SIOPE, Rendiconti di Roma Capitale e Firenze, e ISTAT (per la popolazione)

Incassi per classe dimensionale (Valori assoluti, dati in milioni di euro)	2011						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	1.866,5	1.470,0	2.014,8	1.457,1	1.288,2	990,6	548,4
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasse sui rifiuti	1.336,6	838,7	1.228,3	766,2	650,3	615,3	326,1
Add.IRPEF	581,7	592,5	665,0	449,4	365,3	247,3	95,2
Imposta di soggiorno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IMUS	357,7	292,3	259,8	167,4	125,6	87,1	46,0

Incassi per classe dimensionale (Valori assoluti, dati in milioni di euro)	2012						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	3.218,1	2.287,2	2.432,0	1.589,4	1.263,9	983,1	558,7
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasse sui rifiuti	1.544,4	838,8	1.317,7	823,5	677,5	647,8	344,9
Add.IRPEF	801,8	676,3	770,7	530,6	444,3	307,6	118,5
Imposta di soggiorno	85,5	3,7	6,0	5,7	4,3	8,4	1,4
IMUS	389,2	282,9	262,6	169,9	124,5	90,8	52,9

Incassi per classe dimensionale (Valori assoluti, dati in milioni di euro)	2013						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	2.671,6	1.898,4	2.241,3	1.418,4	1.151,0	871,2	553,7
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasse sui rifiuti	1.545,6	1.300,0	1.551,2	1.041,9	856,8	785,5	468,6
Add.IRPEF	942,3	746,3	880,7	611,8	487,7	320,1	124,4
Imposta di soggiorno	122,4	19,8	15,5	13,7	9,2	7,0	4,4
IMUS	329,0	287,7	264,7	167,8	120,4	87,8	48,7

Incassi per classe dimensionale (Valori assoluti, dati in milioni di euro)	2014						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	2.981,0	2.110,2	2.421,0	1.618,9	1.352,0	1.060,6	666,8
TASI	1.134,6	524,4	560,0	430,1	312,8	200,6	89,4
Tasse sui rifiuti	1.462,1	1.460,7	1.750,5	1.167,9	919,4	750,9	436,2
Add.IRPEF	1.081,7	747,4	909,6	635,0	508,7	338,0	136,0
Imposta di soggiorno	136,2	25,1	19,7	22,3	15,2	18,9	8,8
IMUS	344,4	289,7	267,5	160,7	111,6	85,8	51,5

Incassi per classe dimensionale (Valori assoluti, dati in milioni di euro)	2015						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	2.668,5	1.992,6	2.211,9	1.515,4	1.279,7	1.022,1	659,5
TASI	1.189,4	617,0	708,9	529,5	383,1	265,2	114,1
Tasse sui rifiuti	1.894,3	1.551,1	1.908,7	1.257,8	1.008,6	807,4	455,0
Add.IRPEF	1.049,2	773,2	951,0	656,6	531,9	354,1	143,5
Imposta di soggiorno	196,8	29,4	24,0	27,9	20,2	27,3	12,0
IMUS	376,9	329,8	259,6	156,2	109,9	78,5	45,8

Tabella A.19.-A.23. - Incassi assoluti delle principali imposte comunali italiane disaggregati per classe dimensionale
Fonte: SIOPE, Rendiconti di Roma Capitale e Firenze, e ISTAT (per la popolazione)

Incassi per classe dimensionale (Valori pro capite, dati in euro)	2011						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	200,9	154,4	147,3	148,1	154,0	146,4	164,4
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasse sui rifiuti	143,9	88,1	89,8	77,9	77,7	90,9	97,8
Add.IRPEF	62,6	62,2	48,6	45,7	43,7	36,5	28,5
Imposta di soggiorno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IMUS	38,5	30,7	19,0	17,0	15,0	12,9	13,8

Incassi per classe dimensionale (Valori pro capite, dati in euro)	2012						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	346,4	240,2	177,8	161,6	151,1	145,3	167,5
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasse sui rifiuti	166,2	88,1	96,3	83,7	81,0	95,8	103,4
Add.IRPEF	86,3	71,0	56,3	53,9	53,1	45,5	35,5
Imposta di soggiorno	9,2	0,4	0,4	0,6	0,5	1,2	0,4
IMUS	41,9	29,7	19,2	17,3	14,9	13,4	15,9











Incassi per classe dimensionale (Valori pro capite, dati in euro)	2013						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	287,6	199,4	163,9	144,2	137,6	128,8	166,0
TASI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasse sui rifiuti	166,4	136,5	113,4	105,9	102,4	116,1	140,5
Add.IRPEF	101,4	78,4	64,4	62,2	58,3	47,3	37,3
Imposta di soggiorno	13,2	2,1	1,1	1,4	1,1	1,0	1,3
IMUS	35,4	30,2	19,4	17,1	14,4	13,0	14,6

Incassi per classe dimensionale (Valori pro capite, dati in euro)	2014						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	320,9	221,6	177,0	164,6	161,6	156,8	199,9
TASI	122,1	55,1	40,9	43,7	37,4	29,6	26,8
Tasse sui rifiuti	157,4	153,4	128,0	118,7	109,9	111,0	130,8
Add.IRPEF	116,4	78,5	66,5	64,6	60,8	50,0	40,8
Imposta di soggiorno	14,7	2,6	1,4	2,3	1,8	2,8	2,6
IMUS	37,1	30,4	19,6	16,3	13,3	12,7	15,4

Incassi per classe dimensionale (Valori pro capite, dati in euro)	2015						
	Oltre 250'000	Compresi tra 250'000 e 60'000 abitanti	Compresi tra 60'000 e 20'000 abitanti	Compresi tra 20'000 e 10'000 abitanti	Compresi tra 10'000 e 5'000 abitanti	Compresi tra 5'000 e 2'000 abitanti	Meno di 2'000 abitanti
ICI/IMU	287,2	209,3	161,7	154,0	153,0	151,1	197,7
TASI	128,0	64,8	51,8	53,8	45,8	39,2	34,2
Tasse sui rifiuti	203,9	162,9	139,5	127,9	120,6	119,3	136,4
Add.IRPEF	112,9	81,2	69,5	66,7	63,6	52,3	43,0
Imposta di soggiorno	21,2	3,1	1,8	2,8	2,4	4,0	3,6
IMUS	40,6	34,6	19,0	15,9	13,1	11,6	13,7

Tabella A.24.-A.28. - Incassi pro capite delle principali imposte comunali italiane disaggregati per classe dimensionale











Fonte: SIOPE, Rendiconti di Roma Capitale e Firenze, e ISTAT (per la popolazione)

Entrate Proprie C.Corrente (con FSR-FSC)		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	3.948,4	3.944,6	3.823,8	4.169,0	3.458,9
	Comune di Milano	2.883,6	2.547,2	2.455,7	2.949,1	2.026,7
	Comune di Napoli	1.175,5	1.165,5	1.052,9	1.153,8	1.108,1
	Comune di Torino	1.140,3	1.121,8	1.016,1	1.153,1	1.095,8
	Comune di Genova	678,1	715,7	640,1	761,3	662,0
	Comune di Bologna	501,0	494,6	454,8	507,5	500,5
	Comune di Firenze	565,4	551,8	521,6	579,1	467,6
	Comune di Bari	278,7	287,5	274,0	309,3	288,6
	Comune di Venezia	518,4	489,7	503,5	440,2	410,3
	Comune di Reggio Calabria	219,1	207,4	195,0	183,6	165,5

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.29. - Accertamenti entrate proprie in C.Corrente anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

Entrate Complessive C. Corrente		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	4.880,7	5.054,9	4.982,4	4.994,3	4.386,3
	Comune di Milano	3.347,7	3.059,7	3.045,5	3.384,8	2.390,0
	Comune di Napoli	1.336,3	1.343,4	1.304,8	1.304,0	1.273,3
	Comune di Torino	1.248,5	1.284,9	1.288,6	1.259,9	1.205,4
	Comune di Genova	790,4	850,2	832,2	870,4	778,5
	Comune di Bologna	529,5	536,0	547,9	537,6	525,2
	Comune di Firenze	634,3	622,7	619,4	630,1	519,3
	Comune di Bari	333,3	356,8	356,0	358,9	335,1
	Comune di Venezia	611,7	584,9	621,0	576,6	510,6
	Comune di Reggio Calabria	237,4	228,5	221,8	202,3	188,5

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.30. - Accertamenti entrate complessive in C. Corrente anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

IMU-ICI		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	965,0	1.021,9	910,6	1.641,7	696,7
	Comune di Milano	557,8	555,4	611,5	756,7	303,3
	Comune di Napoli	195,7	197,9	218,1	267,7	138,3
	Comune di Torino	255,6	255,6	267,9	454,6	155,2
	Comune di Genova	175,5	173,7	190,1	274,2	120,7
	Comune di Bologna	134,6	128,5	139,4	179,4	83,6
	Comune di Firenze	133,7	129,6	129,5	179,2	92,0
	Comune di Bari	81,9	82,7	88,1	124,0	61,6
	Comune di Venezia	69,6	69,6	76,4	110,0	58,7
	Comune di Reggio Calabria	62,7	56,9	58,7	43,3	25,4

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.31. - Accertamenti ICI-IMU anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

TASI		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	535,1	524,3			
	Comune di Milano	215,2	205,6			
	Comune di Napoli	57,0	63,1			
	Comune di Torino	115,3	114,5			
	Comune di Genova	74,0	73,6			
	Comune di Bologna	49,5	48,3			
	Comune di Firenze	42,9	41,8			
	Comune di Bari	38,0	40,6			
	Comune di Venezia	33,0	33,7			
	Comune di Reggio Calabria	8,8	9,0			

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.32. - Accertamenti TASI anni 2014-2015











Fonte: Rendiconti comunali

Tari-Tares-Tarsu-Tia		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	793,7	787,2	744,5	980,7	708,2
	Comune di Milano	353,6	305,2	324,6	283,8	228,5
	Comune di Napoli	267,2	240,2	245,1	177,5	173,3
	Comune di Torino	228,7	222,6	227,2	201,0	196,1
	Comune di Genova	127,1	127,1	122,2	109,2	105,7
	Comune di Bologna	103,0	93,3	97,8	92,1	90,9
	Comune di Firenze	93,6	86,3	88,3	87,9	
	Comune di Bari	66,6	62,1	72,0	72,6	55,5
	Comune di Venezia	95,6	91,6	95,0		
	Comune di Reggio Calabria	48,6	47,0	47,4	32,8	24,3

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.33. - Accertamenti prelievi sui rifiuti anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

Addizionale IRPEF		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	396,7	405,6	427,6	419,6	406,9
	Comune di Milano	180,5	180,5	177,4	62,5	34,6
	Comune di Napoli	65,0	65,3	61,7	48,1	43,0
	Comune di Torino	103,0	105,5	106,4	104,1	64,5
	Comune di Genova	74,3	72,0	63,8	66,5	59,9
	Comune di Bologna	52,6	46,1	46,1	46,2	46,3
	Comune di Firenze	8,7	10,7	12,2	8,5	19,0
	Comune di Bari	27,9	27,9	30,4	28,2	19,5
	Comune di Venezia	32,0	32,0	28,0	22,8	7,0
	Comune di Reggio Calabria	14,2	14,6	15,8	15,8	8,8

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.34. - Accertamenti Addizionale IRPEF anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

ICP-CIMP-DPA-TOSAP-COSAP		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	123,1	118,0	113,7	103,8	115,3
	Comune di Milano	127,2	70,0	71,5	60,6	46,6
	Comune di Napoli	20,7	15,6	12,1	16,4	11,7
	Comune di Torino	63,1	65,6	62,4	65,5	68,8
	Comune di Genova	21,1	21,0	20,1	20,2	21,5
	Comune di Bologna	19,8	19,0	19,9	21,6	20,9
	Comune di Firenze	36,0	33,1	33,7	32,6	36,7
	Comune di Bari	5,7	5,6	6,8	6,1	5,7
	Comune di Venezia	16,2	16,0	15,7	15,7	15,0
	Comune di Reggio Calabria	2,3	2,2	2,6	4,3	4,3

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.35. - Accertamenti tributi IMUS anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

Imposta di soggiorno / Contributo di soggiorno		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	106,1	59,4	59,0	51,6	54,3
	Comune di Milano	43,3	35,5	29,4	8,8	
	Comune di Napoli	4,5	3,9	3,5	2,0	
	Comune di Torino	5,9	4,5	4,3	3,1	
	Comune di Genova	1,9	1,9	1,8	1,4	
	Comune di Bologna	4,7	3,7	3,1	1,2	
	Comune di Firenze	28,0	22,5	21,7	21,4	11,7
	Comune di Bari					
	Comune di Venezia	28,1	24,8	23,5	21,1	6,9
	Comune di Reggio Calabria					

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.36. - Accertamenti Imposta di soggiorno anni 2011-2015











Fonte: Rendiconti comunali

Sanzioni CdS + Proventi da viabilità e parcheggi		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	527,8	342,9	429,1	298,0	305,4
	Comune di Milano	433,8	374,5	444,0	457,9	130,0
	Comune di Napoli	116,9	82,0	79,0	84,3	83,5
	Comune di Torino	114,8	75,8	77,7	73,1	82,0
	Comune di Genova	44,0	41,5	45,4	74,7	34,0
	Comune di Bologna	47,5	48,5	51,8	50,5	37,1
	Comune di Firenze	66,7	66,8	60,4	64,0	66,6
	Comune di Bari	11,3	8,5	7,9	9,0	10,1
	Comune di Venezia	34,3	30,6	33,0	31,0	25,2
	Comune di Reggio Calabria	3,2	1,5	2,1	5,4	7,4

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.37. - Accertamenti proventi da sanzioni al CdS, viabilità e parcheggi anni 2011-2015

Fonte: Rendiconti comunali

Fondo Sperimentale di Riequilibrio/ Fondo di Solidarietà Comunale		Anno				
		2015	2014	2013	2012	2011
	Comune di Roma	0,0	19,6	25,5	189,0	545,2
	Comune di Milano	1,1	15,8	23,4	152,3	332,6
	Comune di Napoli	323,4	375,8	382,2	419,6	465,9
	Comune di Torino	106,8	133,2	125,8	52,9	256,1
	Comune di Genova	88,9	118,6	113,6	141,3	181,6
	Comune di Bologna	18,9	44,9	32,5	54,0	99,6
	Comune di Firenze	42,4	63,4	62,4	82,0	111,8
	Comune di Bari	22,7	33,5	30,7	43,5	85,0
	Comune di Venezia	13,0	11,3	36,4	51,1	67,4
	Comune di Reggio Calabria	20,8	24,3	27,5	34,9	43,1

Accertamenti, dati in mln di euro, compresi recuperi sugli anni precedenti

Tabella A.38. - Accertamenti FSR/FSC anni 2011-2015

Fonte: Rendiconti comunali

	Aliquote IMU - Abitazione principale (eccetto A1,A8,A9)			
	Anno			
	2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.				
Roma	0,5	0,5	0	0
Milano (A2,A3,A6,A7)	0,4	0,6	0	0
Milano (A4,A5)	0,36	0,6	0	0
Napoli	0,5	0,6	0	0
Torino	0,575	0,575	0	0
Genova	0,5	0,58	0	0
Bologna	0,4	0,5	0	0
Firenze	0,4	0,6	0	0
Bari	0,4	0,4	0	0
Venezia	0,4	0,4	0	0
- di 500'000 ab.				
Venezia (nuovi abitanti)	0,2	0,2	0	0
Reggio Calabria	0,4	0,4	0	0
aliquota standard	0,4	0,4	0	0

	Aliquote IMU - Abitazione principale (per A1,A8,A9)			
	Anno			
	2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.				
Roma	0,5	0,5	0,5	0,5
Milano	0,6	0,6	0,6	0,6
Napoli	0,5	0,6	0,6	0,6
Torino	0,575	0,575	0,6	0,6
Genova	0,5	0,58	0,58	0,58
Bologna	0,4	0,5	0,6	0,6
Firenze	0,4	0,6	0,6	0,6
Bari	0,4	0,4	0,6	0,6
Venezia	0,4	0,4	0,35	0,35
- di 500'000 ab.				
Venezia (nuovi abitanti)	0,2	0,2	0,2	0,2
Reggio Calabria	0,4	0,4	0,4	0,6
aliquota standard	0,4	0,4	0,4	0,4

	Aliquote IMU - Aliquota ordinaria			
	Anno			
	2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.				
Roma	1,06	1,06	1,06	1,06
Milano	1,06	1,06	1,06	1,06
Napoli	1,06	1,06	1,06	1,06
Torino	1,06	1,06	1,06	1,06
Genova	1,06	1,06	1,06	1,06
Bologna	1,06	1,06	1,06	1,06
Firenze	1,06	1,06	1,06	1,06
Bari	1,06	1,06	1,06	1,06
- di 500'000 ab.				
Venezia	1,06	1,06	0,81	0,81
Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	1,06
aliquota standard	0,76	0,76	0,76	0,76

	Aliquote IMU - Locazioni con contratti agevolati			
	Anno			
	2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.				
Roma	1,06	1,06	1,06	1,06
Milano	0,65	0,65	0,65	0,65
Napoli	1,06	0,8	0,8	0,8
Napoli (a giovani coppie)	1,06	0,66	0,66	0,66
Torino	0,575	0,575	0,575	0,575
Genova	0,76	0,85	0,85	0,85
Bologna	0,76	0,76	0,76	0,76
Firenze	0,76	0,76	0,76	0,76
Bari	0,4	0,4	0,4	0,4
Venezia	0,76	0,76	0,76	0,76
Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	0,6
aliquota standard	0,76	0,76	0,76	0,76
- di 500'000 ab.				

	Aliquote IMU - Locazioni ordinarie			
	Anno			
	2012	2013	2014	2015
+ di 500'000 ab.				
Roma	1,06	1,06	1,06	1,06
Milano	0,96	0,96	0,96	0,96
Napoli	1,06	1,06	1,06	1,06
Napoli (in caso vi sia stata una riduzione del canone di almeno il 15%)	1,06	1,06	1,06	0,8
Torino	1,06	1,06	1,06	1,06
Genova	1,06	1,06	1,06	1,06
Bologna	1,06	1,06	1,06	1,06
Firenze	1,06	1,06	1,06	1,06
Bari	1,06	1,06	1,06	1,06
Venezia	1,06	1,06	0,81	0,81
Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	1,06
aliquota standard	0,76	0,76	0,76	0,76
- di 500'000 ab.				

Tabelle A.49.-A.43. - Aliquote IMU (parte 1)

Fonte: Delibere dei Consigli comunali

Aliquote IMU - Immobili in comodato gratuito a parenti entro il 1° grado	Anno				Aliquote IMU - Immobili a disposizione	Anno			
	2012	2013	2014	2015		2012	2013	2014	2015
Roma (ISEE alto)	1,06	1,06	1,06	1,06	Roma	1,06	1,06	1,06	1,06
Roma (ISEE basso, immobili normali)	1,06	1,06	0	0					
Roma (ISEE basso, immobili lusso)	1,06	1,06	0,5	0,5					
Milano (ISEE alto)	1,06	1,06	1,06	1,06					
Milano (ISEE basso, immobili normali)	1,06	1,06	0	0					
Milano (ISEE basso, immobili lusso)	1,06	1,06	0,6	0,6					
Napoli (ISEE alto)	1,06	1,06	1,06	1,06					
Napoli (ISEE basso, immobili normali)	1,06	1,06	0	0					
Napoli (ISEE basso, immobili lusso)	1,06	1,06	0,6	0,6					
Torino	0,76	0,76	0,76	0,76					
Genova (ISEE alto)	0,96	0,96	0,96	0,96					
Genova (ISEE basso, immobili normali)	0,96	0,96	0	0					
Genova (ISEE basso, immobili lusso)	0,96	0,96	0,58	0,58					
Bologna	0,76	0,76	0,76	0,76					
Firenze	1,06	1,06	1,06	1,06					
Bari	0,76	0,76	0,76	0,76					
Venezia (eccetto A1, A8, A9)	0,76	0,76	0,76	0,76					
Venezia (A1, A8, A9)	1,06	1,06	0,81	0,81					
Reggio Calabria	1,06	1,06	1,06	1,06					
Reggio Calabria (limitatamente alla quota di r.c. entro i 250€)	1,06	1,06	1,06	0,6					
aliquota standard	0,76	0,76	0,76	0,76					

Ai fini IMU, Roma, Milano, Napoli, Genova le equiparano per il 2014-2015 alle abitazioni principali

Tabella A.44.-A.45. - Aliquote IMU (parte 2)

Fonte: Delibere dei Consigli comunali

Aliquote TASI - Abitazione principale (eccetto A1, A8, A9)	Anno		Aliquote TASI - Abitazione principale (per A1, A8, A9)	Anno		Aliquote TASI - Altri immobili	Anno	
	2014	2015		2014	2015		2014	2015
Roma	0,25	0,25	Roma	0,10	0,10	Roma	0,08	0,08
Milano	0,25	0,25	Milano	0,08	0,08	Milano (non soggetti a IMU)	0,25	0,25
Napoli	0,33	0,33	Napoli	0	0	Milano (soggetti a IMU)	0,08	0,08
Torino	0,33	0,33	Torino	0	0	Napoli	0	0
Genova	0,33	0,33	Genova	0	0	Torino	0	0
Bologna	0,33	0,33	Bologna	0	0	Genova	0	0
Firenze	0,33	0,33	Firenze	0	0	Bologna	0	0
Bari	0,33	0,299	Bari	0	0	Firenze	0	0
Venezia	0,29	0,29	Venezia	0,29	0,29	Bari	0	0
Venezia (nuovi residenti)	0	0	Venezia (nuovi residenti)	0	0	Venezia	0,29	0,29
Reggio Calabria	0,25	0,25	Reggio Calabria	0,20	0	Reggio Calabria	0	0
aliquota standard	0,1	0,1	aliquota standard	0,1	0,1	aliquota standard	0,1	0,1

Aliquote TASI - Locazioni con contratti agevolati	Anno		Aliquote TASI - Locazioni ordinarie	Anno		Ripartizione Inquilino/proprietario	Anno	
	2014	2015		2014	2015		2014	2015
Roma	0,08	0,08	Roma	0,08	0,08	Roma	20/80	20/80
Milano	0,08	0,08	Milano	0,08	0,08	Milano	10/90	10/90
Napoli	0	0	Napoli	0	0	Napoli	30/70	10/90
Torino	0	0	Torino	0	0	Torino	10/90	10/90
Genova	0	0	Genova	0	0	Genova	10/90	10/90
Bologna	0	0	Bologna	0	0	Bologna	10/90	10/90
Firenze	0	0	Firenze	0	0	Firenze	10/90	10/90
Bari	0	0	Bari	0	0	Bari	10/90	10/90
Venezia	0	0	Venezia	0,29	0,29	Venezia	10/90	10/90
Reggio Calabria	0	0	Reggio Calabria	0	0	Reggio Calabria	10/90	10/90
aliquota standard	0,1	0,1	aliquota standard	0,1	0,1	aliquota standard	10/90	10/90

Tabella A.46.-A.51. - Aliquote TASI (parte 1)

Fonte: Delibere dei Consigli comunali

	Aliquote TASI - Immobili in comodato gratuito a parenti entro il 1° grado		Anno			Aliquote TASI - Immobili a disposizione		Anno	
	2014	2015	2014	2015		2014	2015		
+ di 5000000 ab.	Roma (ISEE alto)	0,08	0,08	+ di 5000000 ab.	Roma	0,08	0,08		
	Roma (ISEE basso, immobili normali)	0,25	0,25		Milano	0,08	0,08		
	Roma (ISEE basso, immobili lusso)	0,25	0,25		Napoli	0	0		
	Milano (ISEE alto)	0,08	0,08		Torino	0	0		
	Milano (ISEE basso, immobili normali)	0,25	0,25		Genova	0	0		
	Milano (ISEE basso, immobili lusso)	0,08	0,08		Bologna	0	0		
	Napoli (ISEE alto)	0	0		Firenze	0	0		
	Napoli (ISEE basso, immobili normali)	0,33	0,33		Bari	0	0		
	Napoli (ISEE basso, immobili lusso)	0,33	0,33		Venezia	0,29	0,29		
	Torino	0	0		Reggio Calabria	0	0		
	Genova (ISEE alto)	0	0		aliquota standard	0,1	0,1		
	Genova (ISEE basso, immobili normali)	0,33	0,33						
	Genova (ISEE basso, immobili lusso)	0,33	0,33						
- di 5000000 ab.	Bologna	0	0	- di 5000000 ab.	Bologna	0	0		
	Firenze	0	0		Firenze	0	0		
	Bari	0	0		Bari	0	0		
	Venezia (eccetto A1, A8, A9)	0	0		Venezia	0,29	0,29		
	Venezia (A1, A8, A9)	0,29	0,29		Reggio Calabria	0	0		
	Reggio Calabria	0	0		aliquota standard	0,1	0,1		
	Reggio Calabria (limitatamente alla quota di r.c. entro i 250C)	0	0						
aliquota standard	0,1	0,1							

Tabella A.52.-A.53. - Aliquote TASI (parte 2)

Fonte: Delibere dei Consigli comunali

BIBLIOGRAFIA

- BIRD R. & SLACK E. (2004), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*, ITP Paper 0401
- BOSI P. (2012), *Corso di Scienza delle Finanze*, Sesta Edizione, il Mulino - Bologna
- BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S. (2003), *Governo e finanza locale – Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, Terza Edizione, G. Giappichelli Editore - Torino
- BURATTI C. (2009), *La fiscalità locale dopo l'approvazione della legge n. 42/2009: possibili evoluzioni in La finanza locale in Italia: Rapporto 2009 a cura di IRES Piemonte, IreR, IRPET, ISAE, SRM, Franco Angeli*
- DE GROVE J.M. (1978), *The Reorganization of Local Government in England, 1972-1977: An Assessment, The Council for International Urban Liason, 1978/1*
- FEDERALBERGHI (2015), *L'Imposta di soggiorno, Osservatorio sulla fiscalità locale - Agosto 2015*
- IFEL (2013), *Le imposte comunali sul turismo - L'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco*
- IFEL (2015), *La tassa sui rifiuti 2015 – Disciplina, gestione e indicazioni operative, Dossier e Manuali*
- KAMAL-CHAOU, L. AND SANCHEZ-REAZA, J. (eds.) (2012), *Urban Trends and Policies in OECD Countries, OECD Regional Development Working Papers 2012/01, OECD Publishing*
- KESSLER A.S. & AL. (2002), *Redistribution, fiscal competition, and the politics of economic integration, Review of Economic Studies, 69, pp.899-923*
- MEF (2010), *Circolare N.3/DF dell'11 Novembre 2010*
- MEF (2013), *Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili, Appendice 1*
- MEF (2014), *Circolare N.2/DF del 29 Luglio 2014*
- MEF (2014), *Verifica del gettito IMU 2013*
- MEF (2016), *Risoluzione N.2/DF del 22 Marzo 2016*
- MINISTERO DELLE FINANZE (1994), *Circolare N.95/E del 22 Giugno 1994*
- MUSGRAVE R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, McGraw-Hill, New York, 1979*
- LEES N. & JONES R. (2014), *Mayoral Community Infrastructure Levy, 2014 Biennial Review, December 2014, GREATER LONDON AUTHORITY*
- OATES W.E. (1972), *Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich*
- OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy, OECD Territorial Reviews*
- PAULY M.V. (1973), *Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics, Febbraio 1973, Vol.2, pp. 35-58*
- SANFORD M. (2015), *Combined Authorities, BRIEFING PAPER Number 06649, 9 October 2015, House of Commons Library*
- SLACK E. (2009), *Governing Metropolitan Areas: An International Perspective on Single-Tier Cities, Presentation to the Municipal Demarcation Board, Sandton Convention Centre*
- SLACK E. (2011), *Financing Large Cities and Metropolitan Areas, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 3/2011*
- SLACK E. (2014), *Governance and Finance of Large Metropolitan Areas: Which Institutional Setting is Needed to Secure Metropolitan Economic Growth?, Presentation to 5th Halle Forum on Urban Economic Growth, Halle, Germany, December 11, 2014*
- SLACK E. & CÔTÉ A. (2014), *Comparative Urban Governance, Future of cities: working paper, Foresight, Government Office for Science*
- TIEBOUT C.M. (1957), *A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 64, pp.416-424*
-

- TOSCANO GIL F. (2011), *El área metropolitana en el ordinamento jurídico español*, QDL 25. Febrero 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local,
- TRESCH R.W. (2004), *Public Finance, a normative theory*, Academic Press, London
- UNITED NATIONS (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*
- MALTINTI G. & PETRETTO A. (2005), *Politiche distributive e decentramento in Ricchezza e povertà. Condizioni di vita e politiche pubbliche in Toscana* a cura di Baldi P., Lemmi A., Sciclone N., Collana IRPET, Franco Angeli
-

