



LA FASE TRANSITORIA DEL FEDERALISMO MUNICIPALE

Aspetti quantitativi, contabili e fiscali delle nuove entrate comunali

Il documento raccoglie alcune anticipazioni dei risultati di una ricerca dell'IRDCEC che sarà oggetto di prossima pubblicazione

A cura di: Viviana Capozzi, Tommaso Di Nardo, Barbara Guardabascio e Stefano Ranucci



LA FASE TRANSITORIA DEL FEDERALISMO MUNICIPALE

ASPETTI QUANTITATIVI, CONTABILI E FISCALI DELLE NUOVE ENTRATE COMUNALI

Premessa

Nella relazione al federalismo fiscale del 30 giugno 2010, il Ministro Tremonti si riferisce all'attuale sistema di finanziamento degli Enti locali come ad un "albero storto", concetto che richiama quello di "sbilanciamento verticale" (*vertical imbalance*), che sta alla base di ogni sistema di finanza decentrata: la differenza tra le entrate proprie e le spese proprie di ogni livello di Governo locale è "coperta" da trasferimenti dell'Amministrazione centrale. Ne consegue che, mentre "la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse pagate dai cittadini (e con il ricorso al debito pubblico, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi); invece la spesa locale è fatta da Governi che hanno il potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili." ¹.

In sostanza, come sottolineato dal Presidente della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale², in Italia si è realizzata un'anomalia strutturale: il "cantiere federalista" è stato avviato solo in parte sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, "affossato in un modello di sostanziale finanza derivata"³.

Per effetto di questa asimmetria la spesa pubblica si riparte ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni ed Enti locali, ma quest'ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%. "Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità

¹ Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione").

² Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del Federalismo Fiscale istituita con la Legge 5 Maggio 2009 n. presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze 42 allo scopo di condividere basi informative finanziarie, economiche e tributarie atte a fornire elementi istruttori utili alla concreta attuazione de Federalismo Fiscale.

³ L. Antonini "La rivincita della responsabilità - A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale", in I quaderni della sussidiarietà a cura della fondazione per la sussidiarietà.



impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo.”⁴.

A tal proposito, tuttavia, sembra opportuno evidenziare alcuni dati relativi alla finanza comunale che sono emersi da un’analisi condotta su dati ISTAT, relativi alle seguenti dimensioni finanziarie quantificate negli anni dal 1980 al 2009:

- spesa corrente, al netto dei trasferimenti, dei diversi comparti amministrativi;
- indebitamento netto dei Comuni;
- indice di autonomia finanziaria dei Comuni;
- andamento delle entrate tributarie ed extratributarie.

Il decentramento amministrativo, ovvero il trasferimento di funzioni di Enti superiori ai Comuni, ha determinato un incremento della spesa corrente gestita dalle amministrazioni locali.

Tabella 1. Spesa corrente complessiva al netto dei trasferimenti ad Enti pubblici dei diversi comparti amministrativi in percentuale della spesa corrente complessiva.

Comparti amministrativi	1980	2009	Var.
AC - Amm. Centrali	43,6	31,6	-12,0
EP – Enti Previdenziali	22,6	28,8	6,2
AL - Amm. Locali	33,8	39,6	5,8
<i>Regioni</i>	3,6	3,6	0,0
<i>Province</i>	2,4	1,3	-1,1
<i>Comuni</i>	9,5	6,8	-2,7
<i>Enti sanitari locali</i>	6,3	14,7	8,4

Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

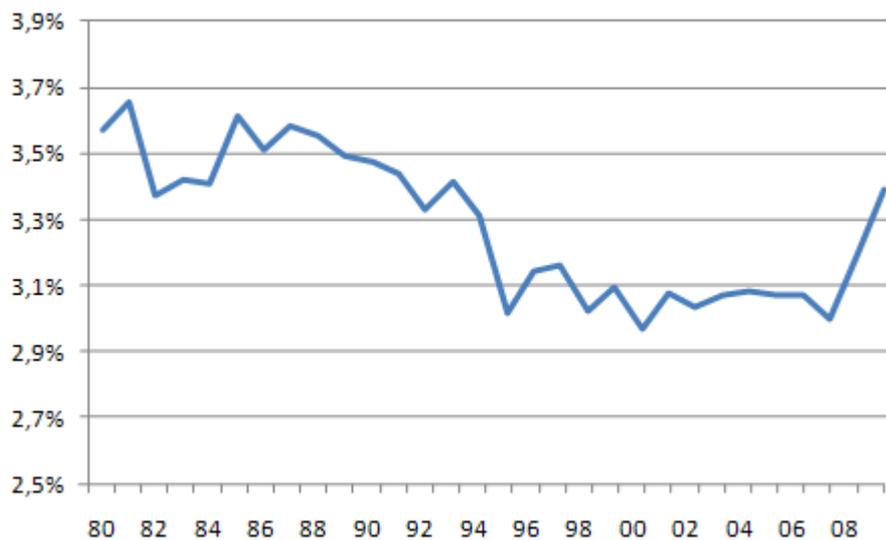
La tabella 1 mostra come la spesa corrente complessiva sostenuta dalle amministrazioni locali dal 1980 al 2009 ha subito una variazione in aumento del 5,8%; mentre, nel medesimo lasso temporale, l’incidenza della spesa corrente, al netto dei trasferimenti, dei Comuni è passata dal 9,5% al 6,8%, con una diminuzione del 2,7%. Inoltre, come

⁴ L. Antonini, Ivi.



evidenziato nel grafico che segue (grafico 1) la spesa corrente dei Comuni nell'arco di tempo considerato si è di fatto ridotta in rapporto al PIL, passando dal 3,6% al 3,4%.

Grafico 1. Spesa corrente complessiva dei Comuni in rapporto al Pil. Dati 1980-2009.

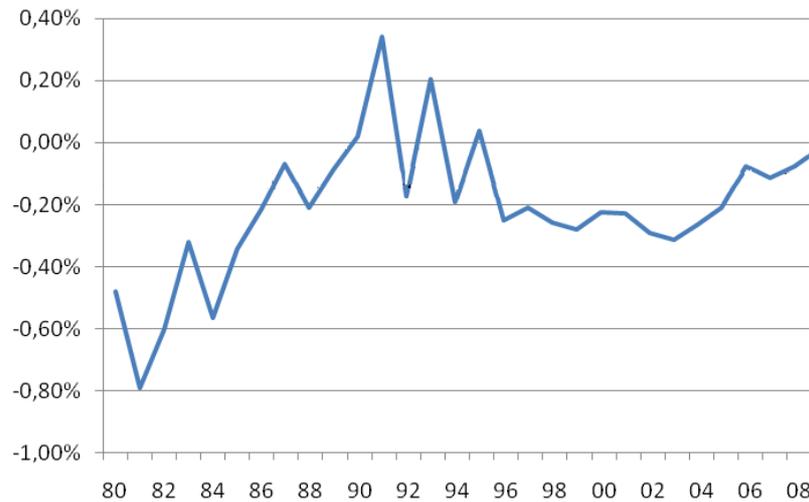


Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

Ampliando l'analisi anche alla dimensione dell'indebitamento netto dei Comuni, come misura della variazione del rapporto tra entrate e spesa, il grafico 2 evidenzia un risultato nel complesso negativo anche se tendenzialmente in pareggio nell'ultimo periodo con una continuità alla convergenza verso il pareggio che prosegue ininterrotta dal 2004.



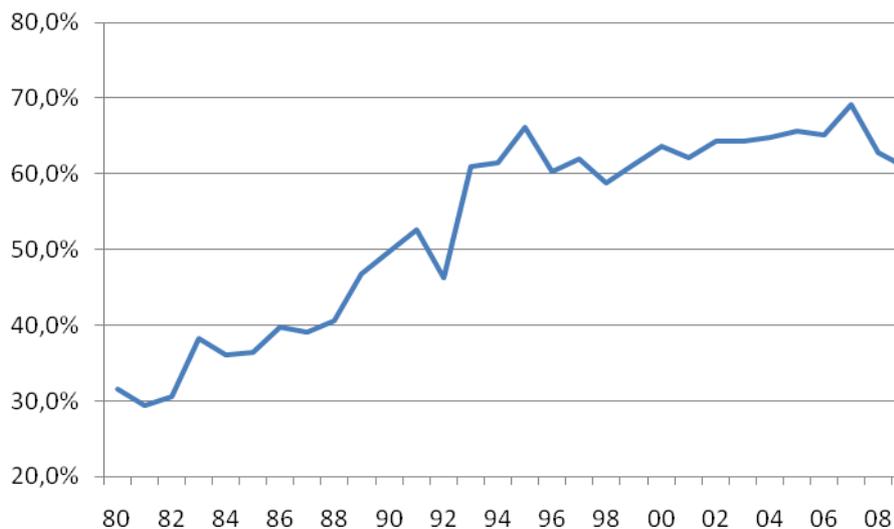
Grafico 2 . Andamento dell'indebitamento netto dei Comuni dal 1980 al 2009



Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

In questo quadro, i dati mostrano come il sistema di finanziamento dei Comuni evolva lentamente da un tipo di finanza essenzialmente derivata a una finanza sempre più autonoma e sempre più "tributaria".

Grafico 3. Andamento dell'indice di autonomia finanziaria dei Comuni dal 1980 al 2009



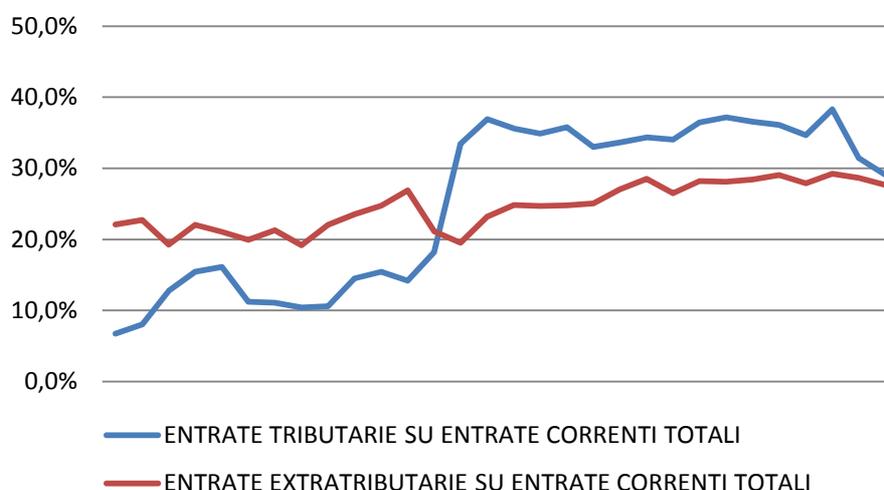
Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat



L'indice di autonomia finanziaria⁵ nel 1980 è, infatti, pari al 28,8%. Ciò vuol dire che la quota complessiva di trasferimenti e quindi di risorse esterne è pari al 71,2% delle entrate correnti complessive. L'autonomia finanziaria risulta costituita prevalentemente di componenti non tributarie. Infatti, la quota tributaria è pari all'8,1%, mentre il restante 20,7% è dovuto a entrate extratributarie.

Il dato più significativo che emerge dall'analisi delle entrate tributarie ed extratributarie dei Comuni è rappresentato dall'evoluzione della quota tributaria sulle entrate proprie correnti complessive che passa dal 28,8% al 52%, diventando in pratica maggioritaria.

Grafico 4. Andamento delle entrate tributarie e ed extratributarie in rapporto alle entrate correnti totali dei comuni dal 1980 al 2009



Fonte: Ns. elaborazione su dati Istat

Osservando più da vicino l'evoluzione economica descritta, vediamo come l'incremento di 27,9 punti di autonomia finanziaria, verificatisi tra il 1980 e il 2009, è così suddivisibile: +21,4 punti per la parte tributaria e +6,5 punti per la parte extratributarie. È evidente

⁵ L'indice di autonomia finanziaria è misurato dal rapporto tra le entrate correnti proprie (Titoli I + Titolo III) e le entrate correnti totali (titoli I + Titolo II + Titolo III)..



dunque come nel periodo considerato si sia verificata una profonda trasformazione economica nel sistema di finanziamento della spesa comunale rappresentata da un notevole rafforzamento dell'autonomia finanziaria di natura tributaria.

1. Gli obiettivi della riforma della fiscalità municipale

Nell'ambito della situazione descritta dal Ministro Tremonti e confermata dall'analisi dei dati ISTAT, è conseguenziale l'adozione di un modello fiscale di tipo federale che attivi "il circuito delle responsabilità", favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e il definitivo superamento di quella "prassi assistenzialistica" basata sulla spesa storica che finisce per premiare quegli amministratori che "perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale"⁶. Il federalismo fiscale, infatti, "introduce elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori."⁷.

Il D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 sul c.d. "federalismo municipale" rappresenta un importante tassello del percorso graduale verso uno sviluppo federale del nostro sistema. Il Decreto in esame dovrebbe segnare il progressivo superamento del sistema di finanziamento delle spese afferenti i Comuni, sino ad oggi basato su trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e ancorato al concetto di spesa storica, a favore di un modello di finanza locale che si fondi sui fabbisogni *standard* e su una maggiore responsabilizzazione delle realtà territoriali, al fine di raggiungere più elevati livelli di efficienza.

L'attenzione mediatica sul Decreto in esame si è concentrata principalmente sulla stima della possibile variazione della pressione fiscale. Una compiuta valutazione degli effetti finanziari connessi all'attuazione del federalismo municipale richiede, tuttavia, lo sviluppo di un'analisi su due fronti: l'autonomia di entrata riconosciuta agli Enti locali da un lato, e

⁶ L. Antonini, Ivi.

⁷ L. Antonini, Ivi.



l'entità e le modalità di funzionamento della perequazione basata sui fabbisogni *standard* dall'altro. Il possibile aumento della pressione fiscale, infatti, non è solo diretta conseguenza dell'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata agli Enti locali, ma è anche connesso con l'eventuale necessità di trovare un'adeguata copertura finanziaria per quelle voci di spesa non soggette a perequazione e difficilmente comprimibili.

Posto che il Decreto in esame offre un quadro piuttosto dettagliato esclusivamente delle nuove entrate locali, mentre accenna solo in parte agli strumenti perequativi che troveranno compiuta attuazione in ulteriori provvedimenti di prossima adozione⁸, non è allo stato possibile svolgere alcuna stima esatta sul futuro andamento della pressione fiscale.

Volendo, tuttavia, offrire un contributo tecnico al dibattito sul federalismo municipale, nell'analizzare la nuova fiscalità, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui seguenti aspetti:

- distribuzione territoriale del gettito derivante dalle entrate che caratterizzano la fase transitoria del federalismo municipale;
- effettiva realizzazione di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali.

Il passaggio da un sistema centrale ad un sistema federale, infatti, comporta la sostituzione dei trasferimenti statali con entrate proprie locali e compartecipazioni al gettito di tributi erariali, in virtù del principio di autonomia finanziaria che deve sottostare al corretto funzionamento di una struttura federale. Tuttavia, affinché il nuovo modello porti ad un reale superamento dell'attuale inefficienza e non comporti un aumento della pressione fiscale o un eccessivo ricorso allo strumento della perequazione, è necessario da un canto, che si fondi su tributi il cui gettito sia, per quanto possibile, equamente distribuito sul territorio nazionale; dall'altro, che gli amministratori locali rispondano dei risultati finanziari.

⁸ Ci si riferisce ai decreti che disciplinano le modalità attuative di individuazione e definizione dei fabbisogni *standard*.



Una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali (che avranno a disposizione una più duttile leva fiscale) si concretizza anche offrendo ai cittadini la possibilità di esprimere, con il voto, un giudizio in merito alla gestione finanziaria dei propri rappresentanti, tradotta mediaticamente nello *slogan* “vedo, voto e pago”. Si è, quindi, scelto di verificare se le nuove entrate del federalismo municipale individuano nei residenti di un determinato Comune i soggetti passivi dei tributi che alimenteranno il finanziamento delle spese (essenziali e non) del Comune medesimo.

Un'altra importante prospettiva di analisi per valutare le potenziali attribuzioni di risorse ai Comuni è quella della distribuzione territoriale delle nuove entrate comunali. L'adozione di entrate fiscali equamente distribuite sul territorio condurrebbe all'utopico risultato di eliminare il ricorso alla perequazione e rendere non necessario un utilizzo fortemente differenziato della leva fiscale, con il conseguente rischio di “migrazioni fiscali”. Una troppo accentuata differenziazione del carico fiscale tra i diversi Comuni potrebbe influenzare, infatti, i criteri di localizzazione delle attività economiche, analogamente a quanto si verifica in campo transnazionale, alimentando scelte di *tax planning* fino ad ora inedite in campo locale.

Data la forte differenziazione economica che caratterizza le aree del nostro Paese e che determina il necessario ricorso allo strumento perequativo, inoltre, si è scelto di sviluppare un'analisi dell'incidenza della perequazione nei differenti Comuni.

2. Il federalismo municipale: una prima analisi dei risultati

Le disposizioni del federalismo municipale modificano l'assetto del sistema di finanziamento dei Comuni, allo scopo di aumentarne il livello di autonomia finanziaria e di avvicinare la fase del prelievo fiscale alla fase di utilizzo delle risorse da esso derivanti; in tal modo si determinano effetti anche sul livello di responsabilizzazione degli amministratori e sulla capacità dei cittadini di controllare l'operato dei propri rappresentanti.



Un primo aspetto analizzato nel lavoro di ricerca svolto ha riguardato la valutazione della capacità della riforma di attuare in ambito comunale il principio federalista del “vedo, voto, pago”.

L’analisi sulle modifiche introdotte al sistema dei tributi comunali ha evidenziato una non sempre piena e perfetta corrispondenza tra i soggetti gravati dai tributi comunali e i cittadini residenti, in grado di esprimere mediante il voto la valutazione delle scelte e dell’operato degli organi di governo degli Enti locali.

Alcuni nuovi tributi istituiti o modificati con il Decreto n. 23 del 2011, quali ad esempio l’imposta di soggiorno o ancora la previsione di esenzione per l’abitazione principale per l’IMU propria, determinano, in linea di principio, una non perfetta corrispondenza tra residenti e soggetti passivi dei tributi il cui gettito è stato devoluto ai Comuni.

È altrimenti vero, che il nuovo sistema di fiscalità municipale, fortemente strutturato sulla componente immobiliare quale presupposto per l’individuazione della capacità contributiva, crea un legame diretto tra soggetto beneficiario dei servizi erogati dall’Ente locale e contribuente. In altre parole sebbene il soggetto passivo dell’imposta di soggiorno potrebbe non esercitare alcun diritto di voto nei Comuni presso cui soggiorna, è innegabile che usufruisca di alcuni servizi erogati dall’Ente e finanziati, in parte, anche con le entrate derivanti dall’imposta di soggiorno. Allo stesso modo il proprietario di immobili non adibiti ad abitazione principale o il locatore non residente beneficeranno dei servizi erogati dal Comune nel quale sono ubicati gli immobili che hanno determinato il pagamento delle imposte.

La scelta di basare il sistema di fiscalità municipale sul presupposto impositivo più indissolubilmente legato al territorio (gli immobili) ha creato le premesse affinché si determini un incremento del livello di correlazione tra i soggetti che contribuiscono alle entrate dell’Ente locale ed i soggetti che beneficiano dei servizi erogati dall’Ente e finanziati da tali entrate. Allo stesso modo opera il meccanismo di compartecipazione al gettito Iva che, sebbene perfettibile, è ispirato anch’esso ad una corrispondenza fra



beneficiario dei servizi erogati nel territorio e distribuzione territoriale della quota di gettito riconosciuta all'Ente locale.

In tale ottica il principio del "vedo, voto e pago" si modifica nel principio del "vedo, beneficio e pago" e consente di evidenziare su base territoriale e con maggiore chiarezza la relazione esistente tra risorse acquisite e servizi erogati. Se si considera inoltre, che ai servizi erogati dai Comuni corrispondono, in termini finanziari, differenti livelli di spesa, appare chiaro che le disposizioni creano le premesse per il "raddrizzamento" dell'albero storto della finanza pubblica italiana, determinando una maggiore correlazione tra titolarità dell'entrata e responsabilità della spesa⁹.

Un ulteriore elemento che contribuisce alla correzione dello sbilanciamento verticale sottolineato dal Ministro Tremonti è rappresentato dalla riduzione delle entrate da trasferimento e dalla loro sostituzione con entrate rappresentate dalla devoluzione di quote di gettito di tributi erariali, territorialmente determinato¹⁰. Tale elemento contribuisce, anch'esso, all'incremento della correlazione tra contribuzione alla spesa degli Enti comunali e benefici ottenuti in termini di servizi erogati dall'Ente.

L'analisi delle disposizioni del Decreto n. 23 del 2011 conferma, dunque, l'impegno del legislatore delegato all'individuazione di soluzioni che correggono gli elementi di attuale distorsione del sistema di finanziamento dei Comuni e creano le premesse per una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli Enti locali nell'impiego delle risorse ed una più trasparente individuazione della relazione tra prelievo fiscale e spesa dell'Ente.

⁹ Il modello di fatto non crea una diretta correlazione tra la quantità e la qualità dei servizi di cui si beneficia ed il livello di contribuzione alla spesa dell'ente. Se si considera a titolo di esempio il funzionamento dell'imposta municipale propria, appare evidente che la previsione dell'esenzione sugli immobili adibiti ad abitazione principale, crea un differente livello di contribuzione tra cittadino residente proprietario di abitazione principale e cittadino non residente proprietario di abitazione diversa dall'abitazione principale che potrebbero beneficiare degli stessi servizi erogati dall'ente.

¹⁰ Come noto il gettito derivante dai trasferimenti dallo Stato è alimentato dalla entrate della fiscalità nazionale senza nessuna correlazione territoriale tra soggetto che contribuisce alle entrate e beneficio ottenuto in termini di servizi erogati.



3. Analisi quantitativa delle entrate da tributi propri comunali

Con l'obiettivo di stimolare un dibattito inerente gli aspetti quantitativi del federalismo municipale è stato elaborato uno studio idoneo a valutare l'incidenza del cambiamento sulle realtà comunali dei 110 Capoluoghi di Provincia.

La scelta di limitare l'analisi ai soli Comuni Capoluogo di Provincia è dettata:

- dalla loro significatività in termini di popolazione, che consente di avere una soddisfacente copertura dell'intero campione nazionale;
- dal fatto che tutte le fattispecie impositive introdotte dal Decreto legislativo n. 23 del 2011 sin dalla fase sperimentale sono applicabili ai Comuni Capoluogo di Provincia;
- dalla loro omogenea distribuzione sul territorio nazionale, che consente di effettuare delle analisi comparative sull'impatto delle nuove disposizioni nelle diverse aree territoriali.

In particolare, nel presente paragrafo è stata valutata la distribuzione territoriale del gettito dei tributi locali. Il data-set preso a riferimento per l'analisi considera per ciascuno dei Comuni Capoluogo di Provincia, insieme al dato relativo alla popolazione, un set di variabili fiscali inerenti le entrate proprie delle amministrazioni comunali:

- ICI sulla prima casa per fattispecie non esenti;
- ICI sulla seconda casa e abitazioni diverse dalla principale;
- Imposta comunale sulla pubblicità;
- Addizionale all'accisa sull'energia elettrica;
- Addizionale Irpef;
- Compartecipazione al gettito Irpef;
- Imposta di Scopo;
- Altre imposte;
- Tassa di concessione atti e provvedimenti comunali;
- Tariffa di Igiene Ambientale o Tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani;
- Altre tasse;
- Diritti pubbliche affissioni;



- Altri tributi speciali;
- Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (C.O.S.A.P.).



Tabella 2. Distribuzione delle principali entrate comunale (esclusi trasferimenti)

Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.I. 1	I.C.I. 2															
Agrigento	-	6.075	276	1.100	2.536	-	-	540	800	-	-	-	81	-	-	-	11.408
Alessandria	60	16.676	1.100	800	6.300	1.963	-	-	250	-	16.300	25	320	35	2.101	-	45.930
Ancona	101	17.629	1.657	915	11.465	1.940	-	225	1.506	18.002	-	-	2.650	606	1	-	56.695
Aosta	43	4.257	300	420	1.900	-	-	82	-	4.860	-	-	150	270	-	900	13.182
Arezzo	138	13.492	1.100	1.050	6.400	2.009	-	1.500	1.200	-	-	-	150	250	-	-	27.289
Ascoli Piceno	7.258	8	890	438	4.340	867	-	1	570	8.012	-	-	-	230	-	-	22.613
Asti	15	10.015	1.195	700	4.200	1.800	-	-	750	-	-	15.000	-	250	-	-	33.925
Avellino	6.900	-	500	470	3.300	1.084	-	-	900	10.366	-	-	1	120	-	57	23.697
Bari	262	62.538	3.600	3.830	17.800	10.775	-	13	2.577	49.060	0	-	2	200	1.335	-	151.992
Barletta	-	12.200	340	830	-	2.738	-	-	545	7.550	-	-	1	265	1.450	-	25.919
Belluno	5.140	-	540	315	3.600	615	-	80	-	50	-	-	-	75	-	350	10.765
Benevento	10.660	-	400	544	5.192	1.622	-	-	361	16.090	-	-	1.600	175	-	-	36.645
Bergamo	121	23.180	2.240	1.200	12.400	2.400	-	-	-	-	-	17.656	-	700	84	1.459	61.439
Biella	108	10.680	920	500	3.385	570	-	250	880	-	-	-	-	165	-	-	17.458
Bologna	191	87.098	6.400	3.868	47.790	8.433	-	10	5	69.011	-	-	5.961	827	-	7.310	236.903
Bolzano	100	16.050	930	850	2.950	-	-	50	-	-	-	-	1	110	2	989	22.032
Brescia	300	38.914	2.945	2.103	-	3.664	-	-	-	-	-	28.000	1	655	-	2.300	78.882
Brindisi	15.600	-	430	970	6.600	2.326	-	481	640	14.544	-	-	7	80	80	-	41.758
Cagliari	50	29.989	3.562	3.500	19.500	-	-	12	1.100	37.500	-	-	-	500	-	2.900	98.613
Caltanissetta	-	6.750	450	740	3.205	-	-	-	450	250	7	-	2.100	70	5	-	14.027



Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.I. 1	I.C.I. 2															
Carrara	130	9.470	730	652	740	1.478	-	10	743	12.080	-	-	10	150	-	-	26.193
Caserta	10.150	-	400	960	4.300	-	-	-	526	17.400	-	-	2.400	100	3.600	-	39.836
Catania	91.800	-	3.150	4.700	15.111	-	-	765	3.300	61.000	-	-	6.050	-	140	-	186.016
Catanzaro	47	9.654	700	1.200	5.000	2.526	-	4	470	9.800	-	-	-	200	-	-	29.600
Cesena	85	17.265	1.460	1.080	4.750	2.040	-	5	-	-	-	-	-	235	-	736	27.656
Chieti	9.400	-	520	525	3.800	-	-	1.096	315	8.549	-	-	3	280	-	-	24.488
Como	230	20.080	660	880	2.528	1.244	-	12	-	13.280	-	-	-	280	-	1.471	40.665
Cosenza	51	8.449	500	545	5.000	2.474	-	400	-	11.370	-	-	2.000	30	-	2.200	33.019
Cremona	126	13.979	1.600	800	1.700	1.400	-	3	2	10.342	-	-	-	-	-	2.510	32.462
Crotone	20	4.380	180	805	2.400	1.402	-	305	260	7.700	-	-	90	90	-	-	17.632
Cuneo	58	9.940	765	430	3.300	928	-	-	-	8.121	1	-	790	240	-	975	25.548
Enna	7	3.867	245	290	250	-	-	45	418	7.685	10	-	-	16	-	-	12.833
Fermo	5.691	4	-	385	2.470	724	-	-	-	-	-	3.573	-	-	-	290	13.137
Ferrara	129	21.071	2.000	1.800	10.970	2.600	-	2.320	-	-	-	-	1	1.630	-	2.200	44.721
Firenze	2.700	90.300	-	4.273	16.500	10.792	-	50	-	-	-	-	-	500	-	29.800	154.915
Foggia	-	20.700	900	1.200	11.500	4.292	-	-	-	18.500	-	-	-	400	-	3.020	60.512
Forlì	100	20.950	1.250	1.200	7.300	2.320	-	60	-	1	-	-	7	300	-	1.970	35.458
Frosinone	-	6.950	1.195	504	2.600	589	-	74	-	8.600	-	-	302	-	-	300	21.114
Genova	5.517	107.083	-	4.500	56.800	17.843	-	9.500	-	-	-	-	75	1.100	-	10.730	213.148
Gorizia	15	4.270	390	301	415	-	-	70	435	-	-	-	-	105	-	-	6.001
Grosseto	-	13.730	1.000	870	5.265	1.775	-	1	1.400	15.851	-	-	5	50	1.930	-	41.877
Iglesias	2	1.998	100	480	1.200	-	-	-	161	3.354	-	-	1	65	12	-	7.373



Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.I. 1	I.C.I. 2															
Imperia	45	7.755	470	500	4.400	646	-	5	700	7.303	-	-	-	-	715	-	22.539
Isernia	2.730	-	-	200	1.400	401	-	205	180	1.726	-	-	194	-	70	-	7.106
La Spezia	151	13.649	5	765	5.850	1.703	-	1.621	-	-	-	-	5	120	140	2.120	26.129
L'Aquila	-	8.623	-	500	3.800	-	-	-	-	5.629	-	-	-	73	1.719	-	20.345
Lecce	16.500	12.146	1.800	1.320	7.200	-	-	67	1.600	16.700	15	-	-	300	45	-	57.693
Lecco	-	12.800	700	410	2.050	649	-	-	415	7.310	-	-	1	-	270	-	24.605
Livorno	170	23.651	1.450	1.460	8.500	2.950	-	-	2.700	300	1	-	-	250	-	-	41.432
Lodi	25	7.635	310	415	1.400	550	-	10	450	6.850	-	-	-	100	-	-	17.745
Lucca	80	10.420	700	1.300	6.800	2.076	-	3.255	-	-	-	-	40	135	-	2.200	27.006
Macerata	30	6.400	301	425	3.300	700	-	32	650	5.780	-	-	501	320	3	-	18.442
Massa	149	13.181	500	860	4.800	1.674	-	11	-	14.922	-	-	0	96	172	1.000	37.364
Matera	12	6.688	380	460	4.390	1.508	-	-	535	4.800	-	-	-	170	-	-	18.943
Messina	80	17.520	1.500	3.473	19.000	-	-	3.105	-	22.060	-	-	2.601	70	-	1.685	71.093
Milano	2.268	298.732	22.500	14.500	-	38.500	-	2.000	-	244.400	-	-	1	2.500	-	31.640	657.041
Modena	280	42.170	2.730	1.900	14.800	3.400	-	-	1.461	-	-	-	10	850	-	-	67.601
Monza	258	25.443	1.600	1.220	11.000	2.115	-	15	1.570	17.600	-	-	8	916	-	-	61.745
Napoli	3.199	129.801	-	10.530	38.919	45.485	-	671	-	169.033	-	-	-	-	-	10.575	408.213
Novara	110	15.770	1.750	1.000	12.400	2.200	-	3	1.250	15.080	-	-	-	200	-	-	49.763
Olbia	60	16.700	660	1.500	4.536	-	-	3	410	16.801	16.801	-	-	122	77	600	58.270
Oristano	4.300	-	143	535	1.600	-	-	200	-	5.000	2	-	153	21	-	-	11.954
Padova	259	49.741	3.935	2.561	20.550	2.450	-	1.600	-	-	-	-	-	175	41.048	2.500	124.818
Palermo	53.340	-	4.390	10.000	26.993	-	-	2	3.365	107.251	-	-	-	60	13.040	1.005	219.446



Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.I. 1	I.C.I. 2															
Parma	145	39.355	3.300	2.400	12.500	3.600	-	1.511	0	1	-	-	-	250	-	4.900	67.962
Pavia	105	11.275	900	798	6.800	1.699	-	-	800	12.435	-	-	54	235	-	-	35.101
Perugia	160	27.840	2.900	1.910	13.500	3.789	-	150	2.444	500	2	31.476	101	1.100	10	-	85.881
Pesaro	55	14.620	1.180	950	7.200	2.068	-	-	967	-	-	-	-	320	-	-	27.360
Pescara	87	23.113	-	1.200	5.800	2.332	-	1.308	1	21.026	-	-	1	580	1.380	1.915	58.741
Piacenza	125	23.075	2.900	1.080	7.200	2.000	-	100	-	-	-	-	12	350	-	1.850	38.692
Pisa	102	23.078	980	1.172	2.500	1.513	-	-	-	19.470	-	-	-	150	100	2.600	51.665
Pistoia	48	14	880	1.120	5.870	1.932	-	-	-	-	-	-	5	210	40	1.475	11.594
Pordenone	60	10.290	1.200	500	1.650	-	-	-	500	6.340	-	-	0	150	-	-	20.690
Potenza	2	6.798	500	550	6.000	2.005	-	-	-	15.537	-	-	1.000	135	-	-	32.527
Prato	465	32.561	2.900	2.200	10.600	5.030	-	6	350	-	-	36.787	1	200	-	3.080	94.181
Ragusa	-	11.500	410	940	3.700	-	-	36	495	9.800	-	-	30	-	-	-	26.911
Ravenna	32.050	250	2.000	2.000	12.400	3.072	-	1	1.500	-	-	-	-	400	1	-	53.674
Reggio di Calabria	120	21.580	1.203	3.644	8.800	4.113	-	1	820	17.500	-	-	-	100	-	-	57.881
Reggio nell'Emilia	130	36.520	2.500	1.714	9.813	3.423	-	1.110	-	-	-	-	-	700	-	1.230	57.140
Rieti	6	9.094	400	484	5.400	774	-	5	603	8.507	-	-	741	80	400	-	26.494
Rimini	93	33.907	3.000	1.600	5.000	2.700	2.500	1.301	-	-	-	-	-	430	140	3.500	54.171
Roma	5.000	655.300	1.573	39.000	222.000	61.812	-	11.561	130	-	-	-	3.000	600	-	69.139	1.069.115
Rovigo	16	6.968	980	520	5.300	902	-	15	365	-	-	-	1	200	-	-	15.267
Salerno	76	20.174	1.450	1.340	10.750	3.710	-	2.402	1.586	29.749	-	-	800	200	-	-	72.236
Sassari	40	15.700	1.100	2.522	4.176	-	-	4	1.160	50	-	18.312	1	54	1	-	43.120
Savona	100	9.600	600	410	2.955	1.216	-	6	-	9.350	-	-	896	180	-	936	26.250



Comune	Entrate (in migliaia di euro)															Totale Imposte	
	ICI		ICP	ACEE	Add. IRPEF	Comp IRPEF	Imposta di scopo	Altre imposte	TOSAP	TARSU	TCPC	TIA	Altre tasse	DPA	Altri Tributi Speciali		COSAP
	I.C.I. 1	I.C.I. 2															
Siena	145	14.455	860	760	6.700	632	-	973	-	30	0	-	-	40	22	1.620	26.238
Siracusa	14.550	-	850	1.998	900	-	-	1.870	-	22.621	-	-	1.100	230	-	1.100	45.219
Sondrio	-	3.568	270	200	3.030	395	-	304	260	3.807	-	-	-	95	-	-	11.929
Taranto	100	29.900	2.400	2.400	14.400	4.987	-	3.500	3.100	43.297	-	-	0	-	300	-	104.384
Teramo	-	7.400	600	500	3.950	870	-	3	-	-	-	10.432	4	250	10	750	24.769
Terni	44	16.756	1.600	1.235	7.150	2.435	-	4	1.550	1.000	-	-	31	300	3.500	-	35.604
Torino	3.025	150.275	-	6.400	63.000	25.911	-	11.310	-	176.081	-	-	-	1.550	16.700	40.874	495.126
Trapani	8.900	-	400	1.100	2.960	-	-	21	450	8.606	-	-	845	40	1.763	-	25.086
Trento	150	20.452	1.250	983	-	-	-	717	-	-	-	-	10	300	-	1.161	25.023
Treviso	125	14.340	1.050	1.010	7.500	1.764	-	970	-	-	-	-	-	5	-	920	27.684
Trieste	570	25.943	1.170	2.480	23.000	-	-	-	-	35.985	-	-	-	317	3.200	3.365	96.030
Udine	159	14.841	880	900	3.200	-	-	3	2	2	-	13.965	1	300	-	800	35.053
Urbino	-	1.995	100	200	1.100	496	-	-	105	-	-	-	-	40	-	-	4.036
Varese	184	15.486	1.700	886	10.380	1.531	-	-	-	420	-	-	5	400	-	970	31.962
Venezia	168	52.982	-	3.100	-	8.262	-	-	-	-	-	-	13	130	165.500	9.000	239.155
Verbania	54	4.897	340	240	1.415	560	-	500	-	-	-	-	-	80	1.070	370	9.525
Vercelli	147	7.873	550	415	1.965	676	-	-	555	8.525	-	-	1	165	20	-	20.891
Verona	185	50.915	3.700	2.700	12.000	7.000	-	-	-	200	-	43.316	15	300	-	-	120.331
Vibo Valentia	4.000	3.500	300	390	2.100	-	-	-	320	4.100	-	-	1	30	1.403	-	16.143
Vicenza	159	22.591	2.800	1.400	7.300	2.920	-	-	-	40	-	-	1	220	-	1.300	38.731
Viterbo	-	-	950	730	2.950	1.261	-	11.211	540	7.820	3	-	892	170	-	-	26.526



Legenda			
ICI1	I.C.I. su abitazione principale per fattispecie non esenti	TOSAP	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche
ICI2	I.C.I. su fattispecie diversa da abitazione principale	TARSU	Tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani
ICP	Imposta comunale sulla pubblicità	TCAPC	Tassa di concessione su atti e provvedimenti comunali
ACEE	Addizionale all'accisa sull'energia elettrica	TIA	Tariffa igiene ambientale
Add. IRPEF	Addizionale I.R.P.E.F.	DPA	Diritti sulle pubbliche affissioni
Comp. IRPEF	Compartecipazione I.R.P.E.F.	C.O.S.A.P.	Canone per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche



Dall'analisi emerge che le imposte maggiormente produttrici di gettito per i Comuni risultano l'ICI sulle seconde case le cui entrate rappresentano circa il 35,45% del totale, la TARSU (20,62%) e l'Addizionale Irpef (15,89%). In particolare la TARSU si rivela l'imposta con la più alta pressione fiscale nella maggior parte dei Comuni Capoluogo di Provincia di Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Viceversa l'ICI definisce il maggior numero di entrate per i Capoluoghi di Provincia delle restanti Regioni.

Tra i Capoluoghi di Provincia quello che presenta la più bassa pressione fiscale risulta essere Catanzaro con un valore pro-capite annuo corrisposto dai cittadini pari ad € 31,72 a fronte di un valore massimo pro-capite registrato dal Comune di Olbia di € 1.061,91.

4. Simulazione del gettito derivante dalle nuove entrate del federalismo municipale

Il presente paragrafo illustra i risultati della simulazione condotta sul gettito derivante dall'avvio della fase sperimentale del federalismo municipale. Per ciascuno degli 85 Comuni Capoluogo di Provincia ubicati nelle Regioni a statuto ordinario sono state elaborate delle stime inerenti l'ammontare delle nuove entrate previste con il Decreto n. 23 del 2011. L'analisi è stata condotta sulle seguenti fattispecie:

- Fondo sperimentale di riequilibrio;
- Compartecipazione Iva;
- Imposta di soggiorno.

La determinazione del Fondo sperimentale di riequilibrio ha richiesto la quantificazione del contributo dato da ciascun Comune al Fondo suddivisa in funzione delle quote di gettito relative ai singoli tributi devoluti. Tali dati sono stati confrontati con le quote che ciascun Comune percepirà dalla distribuzione del Fondo di riequilibrio al fine di valutare l'effetto redistributivo della riforma della fiscalità municipale.

Il Fondo sperimentale di riequilibrio

Essendo il fondo di riequilibrio adottato nelle sole Regioni a Statuto ordinario, nel presente paragrafo si è provveduto a stimare le quote di gettito "versate" al Fondo dai soli Comuni Capoluogo di Provincia ivi localizzati. Si è quindi confrontato il dato così determinato con



la quota di Fondo ad essi spettante, in base alle stime effettuate dall'IFEL¹¹. In tal modo si è potuto verificare quali Capoluoghi di Provincia finiranno per finanziare il Fondo in misura maggiore di quanto dallo stesso ai medesimi erogato e viceversa.

Per la valutazione del contributo dei Comuni Capoluogo di Provincia si è provveduto a simulare i dati di gettito derivanti dalla cedolare secca sugli affitti e di sommare tali importi alle quote di gettito stimate degli altri tributi devoluti ai Comuni e relativi alla fiscalità immobiliare. Tali ultime componenti del Fondo sono state determinate mediante un aggiornamento delle stime elaborate¹² dalla Copaff.

Confronto con la quota erogata a ciascun Comune dal Fondo sperimentale di riequilibrio, così come stimata dall'IFEL

Tenuto conto dei dati stimati sulla cedolare secca e rapportando i dati Copaff (anno 2008) relativi al gettito delle altre imposte inserite nel Fondo sperimentale di riequilibrio all'anno 2010 si è pervenuti alla quantificazione del gettito di cui alla tavola n. 2 delle *Tavole Statistiche* e alla successiva stima dell'importo devoluto da ciascun Comune al fondo di riequilibrio.

Quest'ultimo dato è stato comparato con la stima previsionale di quota del Fondo devoluta a ciascun Comune sulla base dei dati IFEL. Dalla comparazione ne è emerso che la maggior parte dei Comuni esaminati versano al Fondo una quota maggiore rispetto a quanto dallo stesso percepito. Al primo posto in tale classifica si colloca il Comune di Roma il quale devolve al fondo circa 476 milioni di euro in più rispetto a quanto gli viene attribuito.

Un andamento inverso si verifica, viceversa, in relazione alla maggior parte dei Capoluoghi di Provincia siti in alcune Regioni del sud (Campania, Calabria e Puglia). In particolare, al primo posto troviamo la città di Napoli, che in base alle stime effettuate dovrebbe incassare circa 250 milioni di euro in più rispetto al gettito prodotto.

¹¹ Per un dettaglio in merito è possibile consultare il sito dell'IFEL alla pagina <http://portale.webifel.it/gestionePagineStatiche.do?metodo=visualizzaPagina&idPagina=25>

¹² Per l'aggiornamento dei dati si è proceduto moltiplicando il dato relativo al 2008 per un coefficiente di rivalutazione ottenuto applicando un modello regressivo di natura econometrica sui dati storici.



Ragionando in termini relativi un caso estremo è rappresentato dalla città di Catanzaro alla quale, a fronte di un gettito prodotto di circa 13 milioni, è destinata una quota di Fondo pari a circa 212 milioni.

Facendo un'analisi sul totale emerge un maggior incasso del Fondo rispetto a quanto erogato alle città Capoluogo di Provincia di € 985 milioni circa: importo che rappresenta la quota di gettito che i Comuni capoluogo di Provincia devolvono per la perequazione ai restanti 8.000 Comuni.

Tabella 3. Fondo di riequilibrio: chi ci guadagna e chi ci perde

Primi 5 Comuni che ricevono dal fondo più di quanto versano			
Comune	Quota ceduta al Fondo A	Quota ricevuta dal Fondo B	Variazione Quota Fondo B - A
Napoli	272.189.282	469.887.653,70	197.698.371,70
Catanzaro	15.328.449	212.984.563,70	197.656.114,70
Taranto	36.259.541	63.726.403,65	27.466.862,65
Foggia	25.835.670	43.148.004,21	17.312.334,21
Reggio di Calabria	31.453.897	43.099.528,82	11.645.631,82
Cosenza	15.237.917	26.302.859,09	11.064.942,09

Primi 5 Comuni che ricevono dal fondo meno di quanto versano			
Comune	Quota ceduta al Fondo A	Quota ricevuta dal Fondo B	Variazione Quota Fondo B - A
Roma	1.405.299.727	545.171.188,10	-860.128.538,90
Milano	681.131.547	332.311.802,60	-348.819.744,40
Bologna	219.293.676	99.366.196,91	-119.927.479,09
Firenze	217.155.990	109.529.775,70	-107.626.214,30
Padova	99.924.669	34.614.334,04	-65.310.334,96
Parma	91.995.867	28.666.694,62	-63.329.172,38

Imposta di soggiorno

Tra le novità introdotte nella fase transitoria è prevista anche la possibile adozione da parte dei Capoluoghi di Provincia e delle città d'arte di una tassa di soggiorno in misura



variabile da € 1 a € 5 per notte di soggiorno. Si è provveduto, pertanto a stimare i dati del gettito derivante dall'introduzione dell'imposta di soggiorno.

Per la realizzazione della simulazione sono stati utilizzati i dati provinciali relativi alle movimentazioni alberghiere e utilizzando quale *proxi* la distribuzione dei posti letto in ciascuna Provincia; si è, quindi, proceduto alla stima delle presenze registrate in ciascun Capoluogo di Provincia. Tale ultimo dato ha costituito la base delle successive simulazioni che hanno condotto alla determinazione del gettito registrato da ciascun Capoluogo di Provincia nell'ipotesi di adozione di una tassa variabile da 1 a 5 euro pro-capite per notte.

Nella successiva tavola 3 si ripropone il gettito prodotto in ipotesi di applicazione di una imposta variabile da 1 a 5 euro in ciascuna città.

Compartecipazione al gettito Iva

L'ultima entrata comunale, oggetto della fase transitoria che si concretizza nel periodo 2011 - 2014, è rappresentata dalla compartecipazione Iva la cui metodologia di determinazione della localizzazione del gettito risulta ancora incerta.

Il Decreto n. 23 del 2011 ha previsto che la compartecipazione al gettito Iva avvenga assumendo a riferimento il territorio su cui si è manifestato il consumo che ha dato luogo al prelievo e che, in attesa della determinazione del riparto fra i Comuni di detto gettito, la devoluzione avvenga in base al gettito provinciale suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun Comune.

In riferimento a quanto sopra, non fornendo le fonti statistiche ufficiali il dato relativo alla distribuzione provinciale dell'Iva, il valore del gettito Iva regionale è stato estrapolato dalle statistiche sulle dichiarazioni Iva dell'anno 2010 pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze quindi si è proceduto alla redistribuzione dello stesso in base alla popolazione residente nei Capoluoghi di Provincia.



Tabella 4. Simulazione Gettito Imposta di Soggiorno

Capoluoghi	Stima presenze capoluogo	Tassa di Soggiorno (€ 1,00)	Tassa di Soggiorno (€ 2,00)	Tassa di Soggiorno (€ 3,00)	Tassa di Soggiorno (€ 4,00)	Tassa di Soggiorno (€ 5,00)
AGRIGENTO	334.823	334.823	669.645	1.004.468	1.339.291	1.674.114
ALESSANDRIA	69.139	69.139	138.279	207.418	276.558	345.697
ANCONA	201.729	201.729	403.457	605.186	806.914	1.008.643
AOSTA	141.703	141.703	283.406	425.109	566.812	708.515
AREZZO	147.411	147.411	294.822	442.233	589.644	737.056
ASCOLI PICENO	95.795	95.795	191.589	287.384	383.178	478.973
ASTI	56.907	56.907	113.814	170.721	227.628	284.534
AVELLINO	12.128	12.128	24.256	36.384	48.511	60.639
BARI	302.734	302.734	605.467	908.201	1.210.934	1.513.668
BELLUNO	127.579	127.579	255.158	382.737	510.315	637.894
BENEVENTO	17.697	17.697	35.395	53.092	70.790	88.487
BERGAMO	186.763	186.763	373.525	560.288	747.050	933.813
BIELLA	46.227	46.227	92.455	138.682	184.910	231.137
BOLOGNA	1.283.691	1.283.691	2.567.382	3.851.073	5.134.763	6.418.454
Capoluoghi	Stima presenze capoluogo	Tassa di Soggiorno (€ 1,00)	Tassa di Soggiorno (€ 2,00)	Tassa di Soggiorno (€ 3,00)	Tassa di Soggiorno (€ 4,00)	Tassa di Soggiorno (€ 5,00)
BRESCIA	313.536	313.536	627.072	940.608	1.254.144	1.567.680
BRINDISI	98.540	98.540	197.080	295.620	394.160	492.700
CAGLIARI	284.766	284.766	569.533	854.299	1.139.066	1.423.832
CALTANISSETTA	64.962	64.962	129.925	194.887	259.849	324.811
CAMPOBASSO	37.148	37.148	74.297	111.445	148.593	185.742
CASERTA	100.839	100.839	201.678	302.517	403.356	504.195
CATANIA	451.139	451.139	902.279	1.353.418	1.804.557	2.255.697
CATANZARO	63.722	63.722	127.443	191.165	254.886	318.608
CHIETI	59.651	59.651	119.303	178.954	238.606	298.257
COMO	199.334	199.334	398.667	598.001	797.334	996.668
COSENZA	35.619	35.619	71.237	106.856	142.475	178.093
CREMONA	125.493	125.493	250.987	376.480	501.973	627.466
CROTONE	123.353	123.353	246.705	370.058	493.410	616.763
CUNEO	56.956	56.956	113.911	170.867	227.822	284.778
ENNA	28.792	28.792	57.585	86.377	115.169	143.961
FERRARA	261.458	261.458	522.916	784.374	1.045.833	1.307.291
FIRENZE	5.080.779	5.080.779	10.161.559	15.242.338	20.323.118	25.403.897
FOGGIA	50.827	50.827	101.654	152.481	203.308	254.135
FORLI	106.511	106.511	213.021	319.532	426.043	532.553
FROSINONE	38.370	38.370	76.741	115.111	153.482	191.852
GENOVA	859.669	859.669	1.719.339	2.579.008	3.438.677	4.298.346
GORIZIA	59.355	59.355	118.710	178.065	237.420	296.776
GROSSETO	1.158.412	1.158.412	2.316.823	3.475.235	4.633.647	5.792.059
IMPERIA	293.445	293.445	586.890	880.335	1.173.780	1.467.225
ISERNIA	22.715	22.715	45.431	68.146	90.861	113.576
LA SPEZIA	134.966	134.966	269.932	404.897	539.863	674.829
L'AQUILA	153.527	153.527	307.054	460.582	614.109	767.636



LATINA	373.415	373.415	746.830	1.120.245	1.493.659	1.867.074
LECCE	450.022	450.022	900.045	1.350.067	1.800.089	2.250.112
LECCO	27.178	27.178	54.356	81.534	108.712	135.890
LIVORNO	279.509	279.509	559.018	838.527	1.118.036	1.397.545
LODI	52.614	52.614	105.227	157.841	210.454	263.068
LUCCA	270.642	270.642	541.284	811.927	1.082.569	1.353.211
MACERATA	63.558	63.558	127.116	190.675	254.233	317.791
MANTOVA	101.404	101.404	202.807	304.211	405.614	507.018
MASSA	1.041.213	1.041.213	2.082.426	3.123.639	4.164.852	5.206.066
MATERA	113.725	113.725	227.449	341.174	454.898	568.623
MESSINA	251.570	251.570	503.140	754.710	1.006.280	1.257.851
MILANO	7.137.863	7.137.863	14.275.727	21.413.590	28.551.454	35.689.317
MODENA	299.933	299.933	599.866	899.798	1.199.731	1.499.664
NAPOLI	1.447.173	1.447.173	2.894.347	4.341.520	5.788.693	7.235.867
NOVARA	88.254	88.254	176.509	264.763	353.017	441.271
NUORO	32.503	32.503	65.006	97.509	130.011	162.514
ORISTANO	43.502	43.502	87.004	130.506	174.008	217.510
PADOVA	923.906	923.906	1.847.812	2.771.717	3.695.623	4.619.529
PALERMO	812.732	812.732	1.625.463	2.438.195	3.250.926	4.063.658
PARMA	292.725	292.725	585.450	878.175	1.170.900	1.463.625
PAVIA	41.810	41.810	83.620	125.431	167.241	209.051
PERUGIA	631.406	631.406	1.262.811	1.894.217	2.525.623	3.157.029
PESARO	638.221	638.221	1.276.441	1.914.662	2.552.882	3.191.103
PESCARA	167.158	167.158	334.316	501.475	668.633	835.791
Capoluoghi	Stima presenze capoluogo	Tassa di Soggiorno (€ 1,00)	Tassa di Soggiorno (€ 2,00)	Tassa di Soggiorno (€ 3,00)	Tassa di Soggiorno (€ 4,00)	Tassa di Soggiorno (€ 5,00)
PIACENZA	142.806	142.806	285.612	428.419	571.225	714.031
PISA	1.247.033	1.247.033	2.494.065	3.741.098	4.988.130	6.235.163
PISTOIA	138.083	138.083	276.167	414.250	552.334	690.417
PORDENONE	62.675	62.675	125.349	188.024	250.699	313.374
POTENZA	40.998	40.998	81.996	122.994	163.991	204.989
PRATO	307.758	307.758	615.517	923.275	1.231.033	1.538.792
RAGUSA	477.850	477.850	955.701	1.433.551	1.911.402	2.389.252
RAVENNA	3.229.597	3.229.597	6.459.195	9.688.792	12.918.390	16.147.987
REGGIO DI CALABRIA	52.613	52.613	105.226	157.839	210.452	263.065
REGGIO NELL'EMILIA	244.581	244.581	489.163	733.744	978.326	1.222.907
RIETI	50.849	50.849	101.697	152.546	203.394	254.243
RIMINI	6.934.237	6.934.237	13.868.474	20.802.711	27.736.948	34.671.185
ROMA	19.009.068	19.009.068	38.018.137	57.027.205	76.036.273	95.045.342
ROVIGO	47.221	47.221	94.442	141.664	188.885	236.106
SALERNO	153.781	153.781	307.562	461.343	615.123	768.904
SASSARI	119.642	119.642	239.284	358.925	478.567	598.209
SAVONA	199.176	199.176	398.352	597.527	796.703	995.879
SIENA	571.040	571.040	1.142.080	1.713.120	2.284.161	2.855.201
SIRACUSA	453.208	453.208	906.417	1.359.625	1.812.833	2.266.042
SONDRIO	27.303	27.303	54.607	81.910	109.213	136.517
TARANTO	144.925	144.925	289.850	434.775	579.700	724.626
TERAMO	55.492	55.492	110.985	166.477	221.970	277.462



TERNI	144.180	144.180	288.360	432.540	576.719	720.899
TORINO	1.492.179	1.492.179	2.984.357	4.476.536	5.968.714	7.460.893
TRAPANI	46.528	46.528	93.056	139.584	186.112	232.641
TREVISO	157.148	157.148	314.297	471.445	628.593	785.742
TRIESTE	519.647	519.647	1.039.294	1.558.942	2.078.589	2.598.236
UDINE	139.492	139.492	278.985	418.477	557.970	697.462
VARESE	141.519	141.519	283.038	424.557	566.076	707.595
VENEZIA	3.910.818	3.910.818	7.821.637	11.732.455	15.643.273	19.554.092
VERBANIA	591.669	591.669	1.183.339	1.775.008	2.366.677	2.958.346
VERCELLI	39.641	39.641	79.281	118.922	158.562	198.203
VERONA	1.040.051	1.040.051	2.080.103	3.120.154	4.160.206	5.200.257
VIBO VALENTIA	80.892	80.892	161.784	242.677	323.569	404.461
VICENZA	235.758	235.758	471.515	707.273	943.030	1.178.788
VITERBO	570.194	570.194	1.140.389	1.710.583	2.280.778	2.850.972

Tabella 5. Ridistribuzione IVA Regionale su base Comunale

Comune	Popolazione	IVA comunale prodotta	Stime IFEL	% IVA riconosciuta
Alessandria	94.191,00	153.769.320,00	5.477.269,67	0,04
Ancona	102.521,00	116.066.880,00	5.667.207,02	0,05
Arezzo	99.503,00	132.451.240,00	6.576.213,47	0,05
Ascoli Piceno	51.203,00	57.968.340,00	2.830.425,00	0,05
Asti	75.910,00	123.925.100,00	4.414.217,29	0,04
Avellino	56.512,00	29.150.380,00	1.976.217,01	0,07
Bari	320.150,00	173.033.320,00	12.631.348,00	0,07
Belluno	36.618,00	67.966.280,00	4.556.238,95	0,07
Benevento	62.219,00	32.094.200,00	2.175.790,02	0,07
Comune	Popolazione	IVA comunale prodotta	Stime IFEL	% IVA riconosciuta
Bergamo	118.019,00	410.315.670,00	7.644.884,96	0,02
Biella	45.845,00	74.843.180,00	2.665.917,42	0,04
Bologna	377.220,00	671.542.490,00	25.265.827,08	0,04
Brescia	191.618,00	666.196.690,00	12.412.387,55	0,02
Brindisi	89.735,00	48.499.590,00	3.540.446,71	0,07
Campobasso	50.986,00	27.670.690,00	2.131.629,40	0,08
Caserta	78.669,00	40.579.540,00	2.751.044,30	0,07
Catanzaro	933.302,00	310.898.310,00	3.246.507,00	0,01
Chieti	54.305,00	43.764.440,00	2.734.216,50	0,06
Como	84.812,00	294.865.170,00	5.493.844,07	0,02
Cosenza	69.717,00	23.223.880,00	2.425.850,77	0,10
Cremona	72.248,00	251.184.020,00	4.679.989,23	0,02
Crotone	61.392,00	20.450.690,00	2.136.176,69	0,10
Cuneo	55.464,00	90.546.460,00	3.225.268,71	0,04
Fermo	37.832,00	42.830.660,00	2.091.406,74	0,05



Ferrara	134.967,00	240.273.780,00	9.039.957,81	0,04
Firenze	368.901,00	491.054.500,00	24.380.890,26	0,05
Foggia	152.959,00	82.670.630,00	6.034.916,01	0,07
Forlì	117.550,00	209.267.320,00	7.873.384,16	0,04
Frosinone	48.361,00	174.016.790,00	3.131.463,98	0,02
Genova	609.746,00	750.246.880,00	39.435.387,47	0,05
Grosseto	80.742,00	107.477.950,00	5.336.287,63	0,05
Imperia	42.319,00	52.070.370,00	2.736.985,83	0,05
Isernia	21.997,00	11.938.030,00	919.653,04	0,08
La Spezia	95.641,00	117.679.100,00	3.660.189,72	0,03
L'Aquila	72.696,00	58.585.770,00	6.185.591,86	0,11
Latina	118.612,00	426.800.110,00	7.680.345,86	0,02
Lecce	94.949,00	51.317.630,00	3.746.162,31	0,07
Lecco	47.791,00	166.154.570,00	3.095.744,73	0,02
Livorno	160.742,00	213.968.200,00	10.623.536,02	0,05
Lodi	44.036,00	153.099.590,00	2.852.508,11	0,02
Lucca	84.640,00	112.666.690,00	5.593.908,8	0,05
Macerata	43.002,00	48.683.760,00	2.377.086,03	0,05
Mantova	48.324,00	168.007.650,00	3.130.270,73	0,02
Massa	70.818,00	94.267.830,00	4.680.404,46	0,05
Matera	60.522,00	31.364.750,00	2.171.086,85	0,07
Milano	1.307.495,00	4.545.756.900,00	84.695.251,31	0,02
Modena	183.114,00	325.987.040,00	12.264.796,83	0,04
Monza	121.545,00	422.574.480,00	7.873.287,71	0,02
Napoli	962.940,00	496.709.800,00	33.673.881,71	0,07
Novara	104.363,00	170.375.380,00	6.068.778,28	0,04
Padova	212.989,00	395.326.620,00	13.214.826	0,03
Parma	184.467,00	328.395.710,00	12.355.419,45	0,04
Pavia	71.184,00	247.484.820,00	4.611.066,79	0,02
Comune	Popolazione	IVA comunale prodotta	Stime IFEL	% IVA riconosciuta
Perugia	166.667,00	198.344.070,00	9.791.138,09	0,05
Pesaro	94.779,00	107.301.950,00	5.240.346,45	0,05
Pescara	123.062,00	99.175.770,00	6.196.080,5	0,06
Piacenza	102.687,00	182.807.600,00	6.877.874,94	0,04
Pisa	87.440,00	116.393.840,00	5.778.962,5	0,05
Pistoia	90.147,00	119.997.210,00	5.957.869,77	0,05
Potenza	68.556,00	35.528.270,00	2.459.288,03	0,07
Prato	186.798,00	248.652.070,00	12.345.592,83	0,05
Ravenna	157.459,00	280.314.960,00	10.546.449,99	0,04
Reggio di Calabria	185.854,00	61.911.040,00	6.466.917,23	0,10
Reggio nell'Emilia	167.678,00	298.507.240,00	11.230.908,63	0,04



Rieti	47.780,00	171.926.190,00	3.093.843,16	0,02
Rimini	141.505,00	251.912.990,00	9.477.866,66	0,04
Roma	2.743.796,00	9.872.967.520,00	177.665.853,8	0,02
Rovigo	52.118,00	96.735.670,00	32.33.642	0,03
Salerno	139.704,00	72.063.000,00	4.885.430,01	0,07
Savona	62.494,00	76.894.200,00	4.041.806,1	0,05
Siena	54.414,00	72.432.010,00	3.596.254	0,05
Sondrio	22.331,00	77.638.000,00	1.446.529,17	0,02
Taranto	193.136,00	104.385.330,00	7.620.078,19	0,07
Teramo	55.004,00	44.327.770,00	2.769.410,63	0,06
Terni	112.735,00	134.161.650,00	6.622.810,47	0,05
Torino	909.538,00	1.484.845.030,00	52.890.243,26	0,04
Treviso	82.208,00	152.585.400,00	5.100.565,83	0,03
Varese	81.788,00	284.351.650,00	5.297.959,24	0,02
Venezia	270.801,00	502.630.860,00	16.801.750,77	0,03
Verbania	31.157,00	50.864.630,00	1.811.800,4	0,04
Vercelli	46.967,00	76.674.880,00	2.731.162,48	0,04
Verona	264.475,00	490.889.240,00	16.409.256,37	0,03
Vibo Valentia	33.813,00	11.263.670,00	1.176.546,49	0,10
Vicenza	115.550,00	214.471.130,00	7.169.258,24	0,03
Viterbo	62.812,00	226.015.650,00	4.067.192,9	0,02
Totale	5.476.346,00	14.298.110.280,00	334.815.417,01	0,05

5. Le principali criticità del federalismo municipale

Il nuovo sistema di finanza locale, come risultante dalla riforma realizzata con il Decreto n.23 del 2011, presenta alcuni punti di criticità che rischiano di minare il funzionamento dell'intero impianto della nuova fiscalità comunale e di tradirne le finalità.

Un primo elemento di criticità emerso dall'analisi è connesso alla reale possibilità, riconosciuta agli organi di governo dei Comuni, di agire sulla leva fiscale per ottenere una significativa variazione dell'ammontare di risorse finanziarie a propria disposizione.

Il secondo elemento di criticità è rappresentato dalla modalità di realizzazione delle perequazione mediante il Fondo sperimentale di riequilibrio nella prima fase di attuazione delle disposizioni e del Fondo perequativo nella fase a regime.

Un terzo e ultimo elemento di criticità emerso dall'analisi condotta è legato alla modalità con la quale il legislatore delegato ha dato applicazione alle disposizioni della Legge



delega n. 42 del 2009; ovvero alla scelta di regolamentare il processo di finanziamento e spesa degli Enti locali con differenti Decreti legislativi. Il passaggio da una logica di finanziamento basata sulla spesa storica ad una logica basata sui fabbisogni necessita della definizione dei costi *standard* delle prestazioni e dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni. Come illustrato, il Decreto n. 23 del 2011 agisce esclusivamente sul piano delle entrate rimandando ad altri Decreti la fissazione dei criteri per l'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

In relazione al primo elemento di criticità, ovvero la capacità degli amministratori degli Enti locali di agire sulle leve fiscali per aumentare la propria autonomia finanziaria, si segnala che l'aumento dell'autonomia non attribuisce ai Comuni la facoltà di decidere come e cosa tassare, e solo in minima parte gli organi di governo dell'ente possono decidere esenzioni o detrazioni. Le politiche fiscali dei Comuni, anche dopo l'attuazione del federalismo fiscale si limitano alla capacità di decidere se introdurre o meno dei tributi la cui disciplina è statale (come nel caso dell'imposta di soggiorno e dell'imposta di scopo) ed alla decisione di introdurre o aumentare l'aliquota dell'addizionale comunale Irpef¹³. La variazione in aumento delle risorse finanziarie disponibili, dunque, è possibile, quasi esclusivamente, mediante un aumento della pressione fiscale (con l'unica eccezione dell'attività di partecipazione all'accertamento).

Inoltre, dal momento che l'analisi quantitativa ha evidenziato un'elevata disomogeneità tra le basi imponibili ed i gettiti dei tributi devoluti ai Comuni, l'impatto di eventuali politiche fiscali attuate dagli organi di governo comunali sull'autonomia finanziaria avrà effetti differenti nei diversi Comuni.

La capacità di incidere sull'autonomia finanziaria è, infatti, direttamente connessa all'ammontare delle risorse finanziarie derivanti dal gettito dei tributi devoluti ai Comuni

¹³ Esaminando la dinamica dei tributi comunali è emerso che gli unici in grado di garantire autonomia impositiva ai Comuni sono l'imposta di soggiorno e l'addizionale Irpef sebbene con margini molto ristretti essendo: la prima rivolta ai soli Comuni Capoluogo di Provincia e ad alto impatto turistico, che rappresentano circa il 20% del totale; la seconda ai soli comuni che attualmente non dispongono di un'aliquota superiore allo 0,4% dato che, in riferimento ai risultati prodotti dalla analisi svolta, interessa solo il 25% dei Comuni Capoluogo di Provincia.



e, quindi, un'elevata differenziazione del gettito determina un differente impatto sull'autonomia finanziaria che la riforma è in grado di realizzare nei Comuni analizzati.

Per un numero elevato di Comuni del campione, l'aumento dell'autonomia finanziaria dipende prevalentemente dalle quote di gettito che derivano dalla distribuzione del Fondo sperimentale di riequilibrio ed è quindi strettamente connessa alla modalità di realizzazione della perequazione. Se si considera, inoltre, che l'analisi è stata condotta sui Comuni Capoluogo di Provincia delle Regioni a Statuto ordinario con un livello di differenziazione inferiore rispetto a quello della totalità dei Comuni è presumibile che l'impatto complessivo della riforma risulti ulteriormente disomogeneo se valutato sulla totalità dei Comuni italiani.

In sintesi, il principale effetto in termini di aumento dell'autonomia finanziaria dei Comuni è attribuibile alla sostituzione di trasferimenti da Stato con la quota di redistribuzione del Fondo e con la quota di compartecipazione al gettito Iva. Le entrate collegate alle altre disposizioni introdotte dal Decreto sono in molti casi scarsamente rilevanti e comunque inferiori alle entrate derivanti dalla compartecipazione al gettito Iva e dal Fondo di riequilibrio.

L'attuazione della perequazione rappresenta un ulteriore elemento di criticità della riforma. Il meccanismo di funzionamento del Fondo sperimentale di riequilibrio prevede che, in attesa della determinazione dei fabbisogni *standard*, il gettito dei tributi erariali legato alla fiscalità immobiliare sia ridistribuito ai Comuni in base a criteri definiti dal Ministero dell'Interno¹⁴. Data la rilevanza per i Comuni delle risorse attribuite dalla distribuzione del Fondo è evidente che un elemento cardine del nuovo impianto della fiscalità municipale è rappresentato dai criteri utilizzati per l'attuazione della perequazione.

L'analisi quantitativa ha evidenziato elevate differenze tra il gettito devoluto al Fondo e la quota percepita da ciascun Comune a conferma dell'elevato effetto redistributivo

¹⁴ Il Decreto per la definizione dei criteri di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio è emanato dal Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato, città ed autonomie locali.



(perequativo) dei criteri utilizzati per ripartire il Fondo. Il dato relativo all'impatto della perequazione sui bilanci dei Comuni introduce il terzo elemento di criticità della riforma, rappresentato dal coordinamento con le disposizioni degli altri Decreti di attuazione del federalismo. Nella definizione dei criteri di riparto del Fondo di riequilibrio, infatti, il Decreto n. 23 del 2011 fa espresso riferimento all'utilizzo dei fabbisogni *standard*. Attraverso i fabbisogni *standard* è possibile realizzare una correlazione diretta tra finanziamento dell'ente e livello dei servizi erogati, sostituendo in tal modo la logica del finanziamento basato sulla spesa storica con il finanziamento legato ai fabbisogni della collettività amministrata.

In conclusione, quindi, la piena attuazione della riforma della fiscalità municipale, nella parte che si occupa di disciplinare la perequazione tra Comuni, richiede l'individuazione delle funzioni fondamentali¹⁵ attribuite ai Comuni e la possibilità di determinare per ciascuna funzione l'effettivo fabbisogno finanziario ad essa associato mediante l'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*¹⁶.

Un giudizio più completo sulla reale capacità della riforma della fiscalità municipale di raggiungere gli obiettivi prefissati sarà possibile, dunque, solo dopo la piena attuazione delle disposizioni collegate e contenute negli altri Decreti attuativi dei principi della Legge Delega n. 42 del 2009.

¹⁵ Ma anche delle funzioni non fondamentali.

¹⁶ Il Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 detta alcuni criteri generali in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province.