



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)
in Amministrazione, finanza e controllo

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Tesi di Laurea

Federalismo fiscale e municipalità

Relatore

Ch. Prof. Anna Marenzi

Correlatore

Ch. Prof. Giuliano Petrovich

Laureando

Matteo Trevisiol

Matricola 805853

Anno Accademico

2011 / 2012

INDICE

Introduzione.....	4
Capitolo 1 – Il federalismo fiscale in Italia oggi.....	8
1.1 – Dalle prime leggi federali alla riforma del titolo quinto della Costituzione.....	8
1.2 – La legge 42/2009 e il nuovo assetto federale.....	11
1.2.1 – Dalla spesa storica al costo standard.....	12
1.2.2 – Correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni fondamentali.....	15
1.2.3 – Flessibilità e manovrabilità dei tributi.....	16
1.2.4 – Armonia del bilancio e applicazione del Patto di stabilità interno.....	17
1.3 - I decreti attuativi.....	19
1.3.1 – Il federalismo demaniale.....	20
1.3.2 – Roma capitale.....	21
1.3.3 – Fisco regionale, provinciale e costi standard.....	23
1.3.4 – Fabbisogni standard.....	26
Capitolo 2 – Il federalismo fiscale municipale.....	30
2.1 – Introduzione.....	30
2.2 – Gli obiettivi del federalismo fiscale municipale.....	31

2.3 – Il regime transitorio.....	35
2.3.1 – La nuova fiscalità per i Comuni.....	35
2.3.2 – Addizionale comunale Irpef.....	37
2.3.3 – Imposta di scopo.....	38
2.3.4 – Cedolare secca sugli affitti.....	39
2.3.5 – Imposta municipale propria.....	41
2.3.6 – Imposta di soggiorno.....	47
2.3.7 – Addizionale all'accisa sull'energia elettrica.....	49
2.3.8 – Fondo sperimentale di riequilibrio.....	49
2.3.9 – Compartecipazione al gettito Iva.....	50
2.3.10 – Contrasto all'evasione fiscale.....	52
2.4 – La fase a regime.....	54
2.4.1 – Fondo perequativo per i Comuni.....	55
2.4.2 – Imu secondaria.....	55
2.5 – Le principali problematiche del federalismo fiscale.....	56
Capitolo 3 – Il bilancio comunale alla luce delle nuove riforme federali: il caso della Città di Venezia.....	58
3.1 – Introduzione.....	58
3.2 – Le entrate correnti.....	59
3.3 – Dinamica entrate da tributi, canoni e sanzioni.....	66
3.3.1 – Imposta di soggiorno.....	70
3.3.2 – Addizionale Irpef.....	72
3.3.3 – Dettaglio entrate da Casinò.....	76

3.4 – Entrate da trasferimenti.....	78
3.5 – Il federalismo demaniale per la Città di Venezia.....	82
3.6 – Le previsioni per il 2012.....	84
3.6.1 – Entrate previsionali.....	84
3.6.2 – Previsioni entrate da Casinò.....	87
3.6.3 – Previsione entrate da trasferimenti.....	89
3.7 – L'autonomia impositiva.....	91
Conclusioni.....	93
Bibliografia.....	96

INTRODUZIONE

Il federalismo, soprattutto quello fiscale, è oggi un argomento di grande attualità e fonte di discussione. Secondo Oates (1999) consiste nella scelta su quali competenze e strumenti fiscali del governo dovrebbero essere centralizzate e quali dovrebbero essere poste nella sfera dei livelli decentrati. Il decentramento è quindi alla base del sistema federale, in quanto la responsabilizzazione delle amministrazioni locali più vicine ai cittadine consentirebbe di soddisfarne meglio i bisogni. In Italia il federalismo è storia recente, e solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, che si introducono per la prima volta elementi di federalismo all'interno del nostro sistema ordinamentale, dando avvio ad un decennio di riforme che hanno profondamente modificato il quadro normativo di riferimento, con l'obiettivo di riformare la finanza e la fiscalità locale.

In questo percorso l'approvazione della legge delega 42/2009 rappresenta per il federalismo un punto di arrivo e un punto di partenza allo stesso tempo; un punto di arrivo perché questa legge nasce con l'ambizione di attuare quanto previsto dalla riforma costituzionale del 2001, e un punto di partenza per la ridefinizione dei rapporti economici e finanziari tra Stato ed enti locali, con la finalità di valorizzare le autonomie locali.

I principi ispiratori che stanno alla base di questa legge delega sono molteplici.

In primo luogo l'introduzione di una autonomia di entrata e di spesa per gli enti locali attraverso tributi derivati (stabiliti dallo Stato, ma con una parte di gettito trasferita a regioni e comuni), addizionali (un quota del tributo rimane nel territorio che ha prodotto il gettito) ed imposte proprie, quindi decise autonomamente dall'ente locale.

Altro principio molto importante è il passaggio graduale dal sistema della spesa storica ad uno basato sui costi standard, in pratica verrà trasferito un fabbisogno di spesa considerato appropriato per quel determinato servizio e che garantisca condizioni di efficienza, a cui l'ente locale dovrà adattarsi.

In terzo luogo troviamo la territorialità dei tributi: il sistema federale mette al centro il territorio sia come luogo di produzione, di consumo e di residenza, che come strumento di controllo per l'elusione e l'evasione fiscale. In pratica con il principio della territorialità si vuole assicurare la corrispondenza tra il luogo di produzione del gettito e il luogo del suo utilizzo.

Tutto quanto previsto fino ad ora deve però riunirsi nel quarto principio cardine: il non aggravio del carico fiscale nei confronti dei cittadini. Fondamentale per il federalismo è il trasferimento della capacità impositiva in cui un aumento della pressione fiscale a livello locale si traduce in un uguale diminuzione dell'imposizione fiscale statale.

Nonostante i toni trionfalistici che hanno accompagnato il processo di approvazione di questa norma, alcuni studiosi hanno evidenziato molti punti critici riguardo ai contenuti di questo provvedimento. In particolare Ambrosanio e Bordignon (2009) contestano la mancanza di un quadro quantitativo di riferimento sui dati disponibili, necessario per fornire un'indicazione sull'ampiezza dell'autonomia che si vuole concedere. La mancanza di cifre certe, unita alla non armonizzazione dei bilanci pubblici, rischia di far perdere di vista gli ambiziosi obiettivi che questa legge delega si pone. Altri autori, tra cui Bizioli (2009) contestano invece la mancanza di una vera autonomia di entrata, in quanto i tributi sono a maggioranza di derivazione statale, quindi non modificabili dall'ente locale.

Questa tesi, composta di tre capitoli, tratta nella prima parte proprio la legge delega 42/2009 soffermandosi sui contenuti e gli obiettivi fondamentali: il passaggio dalla spesa storica al costo standard, la correlazione tra prelievo e beneficio connesso alle funzioni fondamentali, la flessibilità e la manovrabilità dei tributi, l'armonia dei bilanci. Il capitolo si conclude con un'analisi sui decreti attuativi che accompagnano la legge delega.

Al decreto attuativo più importante di quelli approvati fino ad ora, il numero 23/2011 contenente le disposizioni in materia di federalismo municipale, sarà dedicato interamente il secondo capitolo. Data la complessità delle norme in esame il Governo ha deciso una introduzione graduale delle nuove norme, prevedendo una

fase transitoria della durata di tre anni, e una fase a regime a partire dal 2014. L'analisi si focalizzerà sui tributi, le addizionali e le compartecipazioni che compongono questo decreto. Tra i tributi un ruolo centrale è coperto dall'imposta municipale propria, che in ottemperanza al principio di territorialità colpisce gli immobili. Questa base imponibile rende anche impossibile il fenomeno della concorrenza fiscale, cioè il trasferimento di gettito da un territorio ad un altro e costituisce per i comuni una consistente parte delle entrate proprie. L'urgenza con cui questo provvedimento è entrato in vigore ha prodotto però alcune lacune, riguardanti soprattutto le rendite catastali che risultano inique tra diverse aree del Paese (Zanardi, 2011), il poco tempo dato alle amministrazioni per decidere le aliquote, e la totale mancanza di previsioni di gettito, se non per alcuni obiettivi minimi presentati dal Governo (Balduzzi 2011).

Alcuni autori (tra cui ricordiamo Guerra e Zanardi, 2011) contestano a questa riforma il fatto di non istituire dei veri tributi propri, ma solo di derivazione statale. Un sistema federale infatti può definirsi tale solo se basato su tributi propri, in particolare con separazione delle fonti. Questi tributi concedono all'ente locale la possibilità di manovrabilità tributaria, ad esempio sull'aliquota o sulle detrazioni ed esenzioni applicabili. È importante che rispettino la logica della controprestazione, che evitino la concorrenza fiscale e che siano non esportabili. Le uniche imposte che riescono a rispettare queste condizioni sono quelle sugli immobili o le imposte reali sulle attività produttive, tra cui appunto l'Imu.

La maggior parte dei tributi previsti dal decreto sono invece con riparto delle fonti, che si caratterizzano per il fatto che l'ente decentrato condivide la base imponibile su cui viene applicato il tributo con gli enti di livello superiore, e quindi concedono meno autonomia. Tra questi le sovraimposte, che si hanno quando l'ente locale applica una propria aliquota al gettito di un'imposta nazionale; e le addizionali, in cui l'aliquota dell'ente locale non si applica al gettito ma direttamente alla base imponibile.

Il terzo capitolo è focalizzato sull'analisi del bilancio della Città di Venezia e su come le nuove norme riguardanti il federalismo fiscale influenzino la composizione

delle entrate e dei trasferimenti. In particolare prenderemo in considerazione i bilanci consuntivi del 2010 e del 2011 per un primo confronto tra l'anno precedente l'approvazione del decreto e quello in cui il decreto e le prime disposizioni sono entrate in vigore. Nella seconda parte del capitolo analizzeremo invece il bilancio preventivo del 2012, in cui per la prima volta compaiono l'Imu, lo sblocco totale sulle addizionali comunali, e l'imposta di soggiorno viene applicata per un intero anno. Questo ci consente quindi una più ampia disamina sull'effettiva efficienza del decreto. Concluderemo con un esame sull'andamento dell'autonomia del comune.

CAPITOLO 1

IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA OGGI

1.1 – Dalle prime leggi federali alla riforma del titolo quinto della Costituzione

In Italia il processo di decentramento di competenze e risorse agli enti territoriali di governo non ha radici molto profonde. Le prime riforme risalgono agli anni 70 del Novecento¹, ma bisognerà attendere altri vent'anni per una più decisa attenzione verso le politiche di autonomia locale. In particolare il 1997 rappresenta un anno di svolta con l'approvazione delle leggi 59 e 127, conosciute anche come “Legge Bassanini I”, che rafforzarono il sistema amministrativo dei governi sub-nazionali trasferendo diverse responsabilità dal governo centrale alle Regioni. Si attuava per la prima volta l'inversione delle competenze, in quanto venivano menzionate specificamente quelle dello Stato, e tutto ciò che non era nominato era sotto la gestione degli enti locali. Ovviamente le funzioni restanti sotto il controllo centrale erano ancora molte, ma non era che l'inizio di un lungo e tortuoso percorso, non ancora giunto alla fine.

Nel 2001, subito dopo le elezioni regionali che vedono la vittoria di una nuova alleanza formata da Polo della Libertà e Lega Nord la “questione federalismo” diventa punto fondamentale dell'agenda politica.

In quell'anno viene approvata la manovra di riforma del titolo V della Costituzione, la cui approvazione definitiva avverrà solo dopo referendum², in data 7 ottobre 2001. La modifica della legge fondamentale dello Stato, la Costituzione, vuole essere un segno sull'importanza che viene ora assegnata al federalismo, in particolare i due

1 Si ricordano i primi trasferimenti concessi nel 1972, ampliati dal d.lgs. 616/77, la legge 382/75 e l'assegnazione alle regioni della spesa sanitaria nel 1978.

2 Per la prima volta il Referendum è confermativo, quindi non richiede quorum. L'affluenza è del 33,9% e i voti favorevoli sono il 64%.

articoli che hanno subito le maggiori modifiche sono il 117 e il 119.

Il nuovo dettato dell'articolo 117 sconvolge completamente il vecchio testo preriforma in quanto si attua l'inversione nella enumerazione delle competenze; in pratica ora viene definito in via specifica tutto ciò che compete allo Stato, mentre l'importante parte residuale è affidata alle Regioni.

Una parte importante di questo nuovo articolo è il terzo comma, il quale disciplina le funzioni che devono essere svolte in maniera concorrente tra Stato e Regioni, sostanzialmente alcune di queste competenze erano già previste prima della riforma, solo che ora a vantaggio delle Regioni l'elenco delle funzioni in cui si può insinuare è notevolmente aumentato, e vi rientrano, tra gli altri: la sanità, l'istruzione, il coordinamento del sistema finanziario e della finanza pubblica.

Tutto quello che non viene espressamente citato è quindi di esclusivo interesse delle Regioni (sempre ovviamente in rispetto delle fondamentali norme costituzionali) che possono legiferare in autonomia (Bordignon e Cerniglia, 2004).

Il nuovo articolo 119 rappresenta uno dei punti cardine della riforma, e rispetto al vecchio è stato notevolmente modificato e arricchito, a determinare una sorta di evoluzione del processo federale.

In particolare, le Regioni vengono espressamente dotate di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” ponendo come unico limite il ricorso all'indebitamento solo per le spese d'investimento; il vecchio testo inoltre attribuiva alle regioni “quote di tributi erariali”, mentre nel nuovo si parla di una compartecipazione di tributi “riferibili al proprio territorio”. A prima vista i due enunciati possono sembrare molto simili, ma non è così. Il nuovo testo fissa per la prima volta il principio che i gettiti dei tributi statali affluiscono alle Regioni a cui il gettito è riferibile, costituendo in questo modo delle nuove regole di distribuzione. Proprio a questo proposito viene anche affrontata la questione del fondo perequativo come sistema solidaristico, ma non vengono enunciate quali entrate dovranno essere destinate a questo fondo, né quale deve essere la percentuale di trasferimento che può essere concessa come aiuto.

La questione riguardante il fondo perequativo non è stata ancora risolta, e di poco aiuto, come approfondiremo in seguito, è stata anche la successiva approvazione

delle legge 42/2009.

Utilizzando il suggerimento di Cerniglia (2009) possiamo, per maggiore chiarezza, dividere questo articolo in tre parti:

- la prima parte, costituita dai primi quattro commi, afferma l'autonomia finanziaria di Regione, Province, Comuni e città metropolitane, e definisce le modalità di finanziamento;
- la seconda parte, il quinto comma, introduce il principio solidaristico con il quale lo Stato può trasferire risorse aggiuntive per quegli Enti con minore capacità fiscale per livellare le differenze economiche e sociali, e per il rispetto dei diritti della persona;
- l'ultimo comma infine concede la possibilità alle autonomie locali di contrarre debito, ma solo per spese di investimento, senza nessuna possibile garanzia da parte dello Stato.

Questa riforma del titolo V della Costituzione non fu sufficiente per la definizione di un sistema federale vero e proprio, e negli anni successivi molti disegni di legge vennero presentati per colmare le lacune presenti, a partire dalla legge 131/2003³ che cercò di chiarire i confini delle materie concorrenti e riorganizzò il passaggio di competenze. Questa legge, composta da dodici articoli, detta le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle Regioni e degli enti locali sulla base delle modifiche introdotte dalla riforma del titolo V. Si riconosce quindi l'individuazione delle funzioni fondamentali per il funzionamento dei Comuni e delle Province e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento (articolo 2). Si disciplinano lo svolgimento e la gestione delle funzioni amministrative degli enti e si riconosce potere normativo anche alle unioni di Comuni e alle Comunità montane (Trani, 2003).

3 Nota anche come legge "La Loggia". Si rimanda a Ruggeri A. "La legge "La Loggia" e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore" (2004) in "Le regioni"

Possiamo quindi affermare che dagli anni '90 sono state introdotte molte riforme per rendere l'Italia uno stato con struttura più federale; tuttavia il sistema burocratico e le forti differenze interne tra Regioni sono un freno per l'evoluzione della decentralizzazione.

Per cercare di migliorare ulteriormente questo sistema e appianare le differenze si è approvata la legge delega 42/2009, ancora oggi in continua evoluzione grazie all'approvazione di decreti attuativi, che rappresenta la base per l'organizzazione dei rapporti tra stato ed enti locali.

1.2 – La legge 42/2009 e il nuovo assetto federale

Le difficoltà incontrate per applicare in pratica ciò che era stato definito dalla riforma del 2001 sono state molte, e a quasi dieci anni di distanza si è resa necessaria l'approvazione di un nuovo testo per ridefinire i confini dell'autonomia finanziaria. La legge delega sul federalismo, approvata con larga maggioranza⁴, entra in vigore il 21 maggio 2009. Si tratta di una legge fondamentale per il federalismo, che va ad attuare le revisioni costituzionali della riforma del 2001 viste in precedenza, in particolare per quanto riguarda l'articolo 119, garantendo i principi di unità e coesione sociale ed autonomia di entrata e di spesa per gli enti locali.

L'attuazione di questo articolo era quanto mai necessaria per delimitare in maniera precisa le sfere di competenza legislativa e tributaria per gli enti locali, anche se non si può ancora dare un giudizio su quanto sia performante questa configurazione del federalismo fiscale italiano; le fasi transitorie previste, prima che le cose vadano a regime, dureranno fino al 2014, e probabilmente molte questioni verranno risolte solo con decreti legislativi approvati vicino alla scadenza.

⁴ Alla Camera 319 voti favorevoli, 15 contrari e 195 astenuti. Al Senato, su 248 presenti, 154 favorevoli, solo 6 i contrari e 87 gli astenuti.

Per maggiore chiarezza approfondiamo il contenuto di questo emendamento attraverso i suoi principi fondamentali:

- superamento della spesa storica e definizione dei livelli essenziali di prestazione
- correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio
- flessibilità e manovrabilità dei tributi
- armonia di bilancio e applicazione del patto di stabilità e crescita interno
- solidarietà e territorialità

1.2.1 – *Dalla spesa storica al costo standard*

Il nuovo disposto federale prevede l'abbandono per tutti i livelli di governo del criterio della spesa storica, quale parametro per il calcolo del livello di spesa, e il passaggio al costo standard. La spesa storica è un criterio che assegna le risorse necessarie per un determinato servizio sulla base di quanto è stato speso in passato⁵. Nella nuova legge si fa invece riferimento ad una prestazione che deve essere un mix di efficienza ed utilità, uno standard appunto, che possa andar bene per tutto il territorio nazionale. A tre anni dall'entrata in vigore della legge però non sono ancora stati definiti i criteri per la quantificazione degli standard. Una possibile soluzione può essere quella di definire come base la spesa necessaria alla regione più virtuosa per fornire quel servizio, ma a questo punto nasce un problema economico dato dal fatto che non è vero che chi spende meno necessariamente è più efficiente, questo perché ad una migliore gestione può accompagnarsi ad esempio una struttura della popolazione che non necessita in maniera massiccia di quel servizio, oppure molti

5 L'anno preso a riferimento è il 1978, da allora lo Stato si impegna a finanziare ogni servizio con la stessa cifra spesa all'epoca (indicizzata annualmente) senza verificare la qualità dei servizi o eventuali sprechi. In questo modo si avvantaggia chi storicamente ha speso di più ed i comuni più virtuosi non riescono ad emergere.

cittadini preferiscono lo stesso servizio fornito dal settore privato invece che dal settore pubblico.(Ambrosiano e Bordignon e Cerniglia , 2010)

L'ente locale dovrà perciò fornire quello che viene chiamato un livello essenziale di prestazione (LEP), quindi se da una parte lo Stato si impegna a definire il costo standard dall'altra la regione o il comune devono riuscire a fornire uno standard di prestazione a quel determinato costo.

Si tratta quindi dell'attuazione delle competenze specifiche, come demandato anche dall'art.117 della Costituzione, in modo da creare una importante correlazione tra centri di spesa e centri di prelievo.

Le spese vengono suddivise in tre categorie: essenziali, non essenziali e speciali⁶.

Le prime sono quelle che definiamo LEP e riguardano quei diritti civili e sociali che devono essere garantiti a chiunque in tutto il territorio nazionale, comprendono in via maggioritaria la sanità e l'assistenza. Per queste spese la legge delega prevede un finanziamento “integrale in ciascuna regione” (articolo 8), e quindi anche il fondo perequativo. Se infatti i tributi propri, l'addizionale IRPEF e la compartecipazione IVA non dovessero bastare a finanziare i LEP, lo Stato si impegna ad un trasferimento di risorse attraverso il fondo perequativo.

Questo fondo non è una novità della legge 42/2009, infatti era già stato istituito dall'art. 13 del D. lgs. 23/2001, ma solo con la definizione degli standard di prestazione trova una piena applicazione.

In particolare, lo Stato si impegna alla costituzione di due fondi: uno a favore dei Comuni e l'altro a favore di Province e Città metropolitane, alimentati entrambi dal gettito IRPEF delle regioni con maggiore capacità fiscale.

Per le spese non essenziali, che assumono carattere residuale, non viene invece applicato il costo standard, e non viene nemmeno prevista la garanzia integrale di finanziamento.

Le legge in esame stabilisce che vengano soppressi tutti i trasferimenti destinati a coprire queste spese, e che vengano sostituiti con l'aumento dell'addizionale

⁶ Così divise da Federalismo.sspa in collaborazione con la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

regionale IRPEF. In caso di gettito insufficiente lo Stato si impegna a trasferire delle risorse anche in questo caso attraverso il fondo perequativo, ma non in maniera completa e gratuita come accade per i servizi essenziali. La legge infatti impone che se un territorio ha maggiore capacità fiscale di un altro, questa differenza non può essere annullata, ma il trasferimento può al massimo livellarla. In pratica chi è più ricco deve rimanere tale e può fornire servizi non essenziali migliori (Bifulco, 2011). Quindi il fine del trasferimento non è eliminare la differenza tra gettito di pro-capite di ogni regione e gettito pro-capite medio nazionale dell'addizionale IRPEF, ma livellarla; e comunque non si applica a nessun altro tributo.

Infine le spese speciali, che hanno la caratteristica di non essere indirizzate a tutte le Regioni, vengono finanziate con contributi speciali o con finanziamenti dell'Unione Europea ai sensi del quinto comma dell'articolo 119, e riguardano quelle spese in cui l'autonomia regionale è limitata da interessi sovranazionali che si identificano nei bisogni dei territori e dei cittadini.

Lo schema dei costi standard cela però quello che Tardiola (2009) definisce un paradosso: se vengono decisi dal centro sia i livelli di prestazione che i costi a cui riuscire ad offrirli si svuota completamente il significato di federalismo inteso come aumento dell'autonomia per gli enti locali, anche se resta comunque la possibilità di usare un proprio modello gestionale delle risorse. Tra l'altro i settori in cui verranno applicati questi costi sono la sanità, l'istruzione e i trasporti locali, settori importantissimi e che occupano la grande maggioranza delle risorse. L'autore quindi denuncia la possibilità di arrivare dopo anni di ricerca dell'autonomia per migliorare l'efficienza ad una riduzione del significato proprio di federalismo. Infatti quelle regioni che non riusciranno a rispettare i vincoli tra costi effettivi e standard, il cui finanziamento deriva anche dal fondo perequativo, dovranno ridurre i finanziamenti per i servizi non essenziali oppure aumentare la pressione fiscale, ma a questo punto le regioni più virtuose e che alimentano maggiormente questo fondo saranno comunque colpite dalle inefficienze di altre regioni.

1.2.2 – *Correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni fondamentali*

Tra i principi alla base della legge delega c'è la massimizzazione dell'efficienza amministrativa, che riguarda in primo luogo il coordinamento tra tutti i livelli di Governo per conseguire gli obiettivi previsti dalla politica di bilancio nazionale.

Il decreto legislativo 149/2011 ha definito un sistema premiale e sanzionatorio che si lega all'individuazione di specifici indicatori di efficienza e di adeguatezza dei servizi offerti. Il controllo avviene attraverso la stesura di un inventario di fine mandato obbligatorio per i presidenti di Regione e per i sindaci, a cui viene associata responsabilità politica. Se i risultati dell'attività normativa e amministrativa non sono conformi "al rispetto dell'unità economica o giuridica della Repubblica" o non viene rispettato il "principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa" (art.1 c.1 d.lgs. 142/2011) sono commisurate delle sanzioni. Esse comportano minori gettoni di presenza per gli amministratori, o la riduzione dell'indennità di funzione per i casi meno gravi. Nei casi più gravi si dà invece possibilità allo Stato di esercitare il potere di sostituzione ai sensi dell'art.120 delle Costituzioni (Assonime – note e studi, 14/2011).

L'intento di questo sistema è quello di aumentare la responsabilizzazione degli amministratori locali, portandoli a migliorare il proprio operato e quindi i servizi offerti, ovviamente il massimo giudice per valutare il lavoro di chi è al vertice è sempre il voto dei contribuenti; d'altronde la frase “vedo, pago, voto” è stata alla base della compagine politica che ha sempre sostenuto il federalismo.

La relazione di fine legislatura è un documento molto importante e deve contenere, oltre al bilancio consolidato, una dettagliata descrizione delle attività che sono state svolte durante la legislatura, con particolare riferimento al livello di indebitamento e alla situazione economico-finanziaria ; le eventuali azioni intraprese per contenere la spesa e il percorso verso la definizione dei costi standard.

Questa relazione va redatta da tutti gli enti locali, quindi regioni, province e comuni, e spetta al Ministero dell'economia procedere alla verifica del documento per

evidenziare eventuali squilibri finanziari.

Sono anche previsti dei meccanismi premiali per gli enti più virtuosi, cioè quelli che presentano un rapporto di spesa inferiore all'anno precedente e alla media nazionale dell'anno considerato.

Altro punto importante è l'articolo 26 delle legge delega, dove si è cercato di dare maggior peso alla lotta all'evasione fiscale, anche in questo caso attraverso meccanismi premiali, viene infatti concessa il 50% della somma raccolta con accertamenti dell'ente locale sui pagamenti di tributi statali, accertamento che può anche avvenire attraverso delle segnalazioni al Ministero.

L'intento è quello di giungere alla definizione di veri e propri accordi formali in cui si cercherà di definire un programma pluriennale di contrasto all'evasione per far convergere il più possibile i dati sulla capacità fiscale potenziale a quelli sulla capacità effettiva.

1.2.3 – Flessibilità e manovrabilità dei tributi

Nel disposto finale della legge 42/2009 è caduta l'ipotesi di poter istituire aliquote riservate, ed al loro posto è stata prevista una addizionale IRPEF più marcata, che dovrebbe far diminuire di una percentuale analoga la pressione a livello nazionale.

L'articolo 7, al punto 2, consente di “introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e “disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale”. Quindi spetta sempre al legislatore statale stabilire i limiti percentuali che le leggi regionali possono applicare, ciò limita l'autonomia, ma è sempre un passo avanti nel processo federale. Per gli enti locali la partita si giocherà soprattutto sulle esenzioni e detrazioni che riusciranno a concedere ad esempio per tutelare le famiglie o per rilanciare l'economia, riuscendo così a far emergere i più virtuosi. Ciò sarà anche possibile perché la manovrabilità dei tributi metterà fine ai trasferimenti vincolati, che non permettevano di spendere il denaro presente in cassa per le opere necessarie, ma solo per quelle per cui erano stati trasferiti.

La rimodulazione delle imposte riguarda anche l'IRAP la cui riformulazione regionale potrebbe rilanciare l'economia ed essere d'aiuto allo sviluppo produttivo, oltre al fatto che si cancellano tutti i passaggi burocratici visto che i soldi restano direttamente in mano a cittadini e imprese, senza che si debba ricorrere al meccanismo di prelievo e redistribuzione dal centro.

Viene inoltre concessa la possibilità di introdurre imposte di scopo, questa non è una vera e propria novità in quanto le imposte di scopo erano già state introdotte dalla legge 296/2006, ma viene allargato il campo di applicazione alle opere pubbliche e ad eventi particolari come flussi turistici o mobilità urbana (Antonini, 2010).

Il quadro che ne esce è una nuova fiscalità locale composta da due livelli: quello delle compartecipazioni e quello dei tributi propri, e la loro ampiezza di intervento sarà decisa con dei decreti attuativi emanati dallo stato centrale, il tutto con l'intento di una semplificazione burocratica e di una riduzione della pressione globale.

1.2.4 – *Armonia del bilancio e applicazione del patto di stabilità interno*

Il patto di stabilità interno nasce come compartecipazione per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza definiti dal trattato di Maastricht, che si possono sintetizzare con: stabilità dei prezzi, dei cambi, dei tassi d'interesse, della finanza pubblica (Bisio e Nicolai, 2009).

Di riflesso da questi derivano i due obiettivi del patto interno:

- riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle spese finali
- contenimento del rapporto dell'ammontare di debito a carico di ciascun ente ed il prodotto interno lordo

Anche se la struttura del patto ha subito sostanziali modifiche negli anni⁷, il primo punto resta sempre obiettivo primario, il secondo obiettivo derivato.

7 Si rimanda a Tassa E. "Il patto di stabilità interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni Paesi europei" (2002) per gli anni fino al 2002. Per gli anni successivi Brugnano C. e Rapellini C. "Il patto di stabilità interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei dati consuntivi" (2007).

Il patto si rinnova a trienni, ed in particolare per il triennio in corso, che copre gli anni 2012-2014, è stata introdotto un meccanismo di riparto dell'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica tra i singoli enti basato su criteri di virtuosità. E' stata inoltre allargato, a partire dal 2013, il numero degli enti coinvolti ed ora entrano a far parte del piano anche i comuni con popolazione tra i 1001 e i 5000 abitanti. Dal 2014 infine verranno assoggettati anche le unioni di comuni con meno di 1000 abitanti⁸.

La determinazione degli obiettivi del patto, per il triennio in corso, è stata quantificata dal decreto legge 78/2010⁹.

Nel caso in cui un ente locale non dovesse riuscire a rispettare i limiti di spesa sono previste delle sanzioni, queste comprendono:

- riduzione del fondo di riequilibrio, per la differenza tra il dato programmato e quello effettivo
- divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti. Per i nuovi prestiti o mutui bisogna infatti allegare la dichiarazione che l'obiettivo del patto è stato rispettato
- riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza
- divieto di assunzione di personale a qualunque titolo, anche contratti di servizio con privati
- limite agli impegni per spese correnti che non possono essere superiori alla media annuale del triennio precedente.

Per quanto riguarda l'armonia dei bilanci è stata istituita una Commissione europea che ha il compito di emanare dei programmi di stabilità per gli Stati membri che consentano di presentare delle strategie di bilancio a medio termine unificate. La Commissione funge anche da organo di controllo per garantire il coordinamento delle politiche di bilancio, e una più rigorosa disciplina all'interno dell'area Euro.

⁸ Ragioneria generale dello Stato – Patto di stabilità interno 2012.

⁹ Per approfondire le modalità di calcolo si rimanda a: Corte dei Conti – Circolare del 14 febbraio 2012.

Dal 2012 il programma¹⁰ stabilisce che tutti gli enti locali dovranno tenere le stesse scritture contabili come sperimentazione per due esercizi. Dal 2014 poi, quando verranno fissati i principi contabili da applicare, il sistema andrà a regime.

E' prevista la redazione di un bilancio previsionale e di uno consolidato redatti annualmente secondo il criterio della competenza finanziaria; andrà poi allegato un piano dei conti che consenta di monitorare tutte le variabili, sia economiche che finanziarie (Piscino, 2012).

1.3 – I decreti attuativi

Dalle legge 42/2009 sono scaturiti otto decreti attuativi, cinque dei quali hanno già concluso l'iter di approvazione.

Tabella 1: Riepilogo decreti attuativi

DECRETO ATTUATIVO	DECRETO DI RIFERIMENTO E DATA DI APPROVAZIONE
Federalismo demaniale	D.l. 28 maggio 2010, n. 85
Roma capitale	D.l. 17 settembre 2010, n. 156
Fabbisogni standard	D.l. 26 novembre 2010, n. 216
Federalismo fiscale municipale	D.l. 14 marzo 2011, n. 23
Autonomia tributari di regioni e province e costi standard nel settore sanitario	D.l. 6 maggio 2011, n. 68

Fonte: Nostre elaborazioni

10 Il testo integrale del programma, denominato "Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica Ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia" (2011) è disponibile presso il sito www.european-council.europa.eu.

1.3.1 – *Il federalismo demaniale*

Il primo decreto attuativo ad essere emanato in ordine cronologico è il federalismo demaniale, precisamente con il decreto 85/2010, che da attuazione a quanto riportato nell'articolo 19 della legge delega.

Per «federalismo demaniale» si intende quel fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato¹¹.

Questo decreto permette a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di presentare domanda per il trasferimento di proprietà dei beni statali presenti nel proprio territorio, tale domanda deve essere corredata da una relazione obbligatoria che espone le modalità di utilizzazione del bene¹². I beni non richiesti restano patrimonio dello Stato, ma vanno a far parte di un particolare patrimonio affidato all'Agenzia delle Entrate. Esistono però delle eccezioni sui beni alienabili tra cui: reti energetiche, strade ferrate, porti e aeroporti, parchi nazionali e riserve naturali statali e in generale ogni immobile usato dall'Amministrazione dello Stato o da altro organo pubblico per finalità istituzionali (art. 5).

Un aspetto rilevante del decreto è che il trasferimento di proprietà avviene da Stato ad Ente locale a titolo gratuito, ma poi l'amministrazione decentrata può esercitare qualsiasi diritto sulla proprietà, quindi anche procedere all'alienazione.

Il decreto tuttavia pone dei limiti, in quanto l'ente deve impegnarsi alla massima valorizzazione funzionale dei beni attribuiti e nel caso di alienazione la procedura dev'essere attestata dall'Agenzia del demanio o dall'Agenzia del territorio¹³.

Nella lista compilata dal Ministero del Tesoro i beni passibili di trasferimento sono circa 11 mila, per un patrimonio stimato dall'Agenzia del Demanio in circa 3,25 miliardi di euro (Lucca, 2010). Mentre per molti sindaci l'opportunità di usufruire di

11 L'agenzia del Demanio ha messo in rete un elenco che riporta i beni trasferibili e quelli esclusi consultabile all'indirizzo <http://benidellostato.agenziadel demanio.it/benipatrimoniali>.

12 I beni possono essere anche conferiti in fondi comuni di investimento e comunque, in caso di alienazione il 75% del valore deve essere destinato alla riduzione del debito dell'ente e il restante 25% va conferito al fondo ammortamento titoli di Stato.

13 Si veda il sito dell'agenzia del demanio per la procedura informatizzata, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, d.lgs. 85/2010

beni statali si presenta come una grande occasione, altri lo contestano. In particolare Bonelli (2010) pone l'attenzione sul fatto che potrebbe nascere una grande speculazione edilizia e immobiliare sui beni di importanza culturale. Mentre per Settis (2010) i beni potrebbero finire in mano a privati spregiudicati interessati solo al guadagno. A questo proposito il 9 febbraio 2011 il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Agenzia del demanio hanno siglato un apposito Protocollo d'intesa nel quale si attesta l'esclusione di tutti i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale nonché i beni immobili oggetto di accordi o di intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione e/o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del d.l. 85/2010 (art.2 c.2).

1.3.2 – *Roma capitale*

Con il decreto 156/2010, sulla base dell'articolo 24 della legge delega, il Comune di Roma è sostituito da Roma capitale. Non è un semplice cambio di denominazione, ma un nuovo tipo di governance che interessa il territorio della città in ottemperanza anche all'articolo 114 della Costituzione che dà la possibilità di definire l'ordinamento della città.

Il comune di Roma non è quindi un comune come gli altri, in quanto è anche sede di tutti gli organi costituzionali, delle rappresentanze diplomatiche su suolo italiano, ospita Istituzioni Internazionali e ingloba al suo interno Città del Vaticano (Cutrufo, 2011). Con questo decreto Roma viene investita di una speciale autonomia relativa allo sviluppo urbano, all'edilizia, ai servizi come trasporti pubblici e mobilità, allo sviluppo del turismo e alla valorizzazione dei beni storici e infine alla protezione civile (Tosi, 2011).

Tabella 2: Poteri che vengono trasferiti dallo Stato a Roma capitale

<i>Valorizzazione beni storici artistici e ambientali:</i> Roma si impegna a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso
<i>Beni culturali:</i> Roma capitale parteciperà alla conferenza dei soprintendenti per tutte le attività che riguardano la valorizzazione dei beni culturali
<i>Turismo:</i> vengono trasferiti l'istituzione e gestione di uffici di rappresentanza, di informazione e di promozione all'estero, senza nuovi o maggiori oneri
<i>Organizzazione e personale:</i> con appositi regolamenti provvede a disciplinare l'ordinamento del personale appartenente alla Polizia locale e alla Protezione civile, organizzandone i relativi uffici.

Fonte: Cutrufo (2011)

Secondo Biasucci (2011) questa maggiore autonomia ha prodotto un risparmio notevole, dovuto soprattutto al fatto che le gare di appalto centralizzate consentono di ottenere migliori condizioni di mercato tra l'Amministrazione e i suoi fornitori. Nei primi sei mesi di attività l'autore ha quantificato questo risparmio in nove milioni di euro, ed ulteriori tagli deriveranno dal nuovo appalto sul servizio di pulizia pubblica, che prevede di ottenere un risparmio compreso tra i due e i quattro milioni di euro. Altri quattro milioni sono stati risparmiati dai nuovi contratti di servizio e delle utenze stipulati per il funzionamento degli uffici capitolini e per gli affitti di immobili pagati dall'amministrazione.

In linea con le teorie federaliste, un'amministrazione più responsabile e più autonoma, ed anche più vicina alle problematiche della propria città e dei cittadini, riesce a risparmiare pur fornendo un servizio adeguato.

1.3.3– *Fisco Regionale, Provinciale e costi standard*

Il terzo decreto attuativo che ha compiuto per intero l'iter di approvazione è il decreto legislativo 68/2011, il quale si presenta come una legge eterogenea che detta disposizioni su più argomenti.

Per prima cosa viene istituita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, già prevista dall'articolo 5 della legge 42/2009, composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri competenti, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, i presidenti di ANCI¹⁴ e di UPI¹⁵, ed a rotazione sei Presidenti di Regione, quattro sindaci e due presidenti di Provincia.

Essa decide in merito a tutti gli argomenti più importanti di finanza pubblica come: ordinamento degli enti territoriali e relazione finanziarie tra i livelli di governo, dati e basi informative finanziari e tributarie, realizzazione del percorso di convergenza ai costi e fabbisogni standard, fondi perequativi.

Il decreto 68/2011 dispone inoltre numerose regole riguardanti le autonomie di entrata delle province, delle regioni, e in riguardo ai costi standard in ambito sanitario che necessitano di essere approfondite singolarmente.

Per quanto riguarda le province il decreto mette fine ai trasferimenti di carattere generale. I trasferimenti statali verranno sostituiti dal 2012 con una compartecipazione al gettito IRPEF che possa garantire un gettito equivalente, in una percentuale non ancora definita.

I trasferimenti regionali saranno invece sostituiti dal 2013 a favore di una compartecipazione alla tassa automobilistica, il gettito può però non essere sufficiente a coprire la somma necessaria e in questo caso la regione si impegna a garantire la partecipazione ad un altro tributo regionale. Visto che l'operazione non è così semplice, per garantire un maggiore equilibrio ogni regione deve istituire un fondo sperimentale di riequilibrio, della durata di tre anni, alimentato appunto dalla tassa automobilistica. Inoltre il decreto attribuisce alcuni tributi alla responsabilità

14 Associazione Nazionale Comuni Italiani

15 Unione delle Province d'Italia

delle province, tutti riguardanti il trasporto su gomma: il 12,5%¹⁶ dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile sui guidatori di veicoli a motore e l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), il tributo che si paga per l'iscrizione, trascrizione ed annotazione di un veicolo sul Pubblico Registro Automobilistico.

Le nuove entrate regionali prevedono inizialmente una ridefinizione dell'addizionale regionale IRPEF, che vada a coprire i tributi soppressi e l'accisa sulla benzina, che verrà anch'essa tolta.

Si concede inoltre la possibilità per ogni regione di aumentare l'aliquota base entro dei limiti che si attestano al mezzo punto percentuale nel 2013, l'1,1% nel 2014 e il 2,1% nel 2015. E' concesso anche il contrario, nel senso che le regioni possono introdurre detrazioni in favore delle famiglie e misure di sostegno economico.

La seconda parte dei nuovi tributi prevede invece la ridefinizione sulla compartecipazione del gettito IVA, che dal 2013 dovrà essere fissata sul principio della territorialità, calcolata testualmente come: "livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali di prestazione in una sola regione" (articolo 15 c.3). I dettagli sono però tutti da definire.

La terza parte riguarda l'IRAP, che può essere a discrezione anche azzerata.

La quarta parte prevede il trasferimento completo alla regione di alcuni tributi dal 2013, come la tassa sulle concessioni regionali, quella sull'abilitazione all'esercizio professionale, o di emissione sonora degli aeromobili oltre al gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale su tributi propri.

La quinta parte detta le disposizioni in materia di fondo perequativo, sia per quanto riguarda le prestazioni essenziali che quelle non essenziali, queste ultime verranno finanziate in maniera orizzontale, quindi si trasferiranno le risorse tra le regioni a seconda della loro capacità fiscale, in maniera da ridurre le differenze territoriali di almeno il 75%, tuttavia senza modificare la graduatoria delle regioni. Le prestazioni essenziali saranno invece trattate con un fondo di tipo verticale alimentato dalla

¹⁶ A discrezione la percentuale può essere aumentata o diminuita di 3,5 punti.

compartecipazione IVA. L'intento di questo fondo è comunque arrivare alla definizione dei costi standard in quattro anni, che verranno integralmente finanziati (Massa, 2011).

Il settore sanitario è da sempre la spesa maggiore per le regioni, ecco quindi che definire un sistema di costi standard per questo settore potrebbe di fatto far risparmiare molti soldi, ma si presenta come una sfida di non facile soluzione.

L'individuazione di questi costi avverrà con più passaggi: il primo consiste nell'individuazione dei criteri di qualità ed efficienza che il servizio deve offrire, poi il Ministero della Salute indicherà le cinque regioni migliori, tra queste ne verranno scelte tre, una per il nord, una per il centro e una per il sud per garantire una equa rappresentanza territoriale.

La definizione dei costi veri e propri avverrà tramite una media ponderata tra le regioni di riferimento considerando tre livelli di assistenza: collettivo, distrettuale, ospedaliero.

Anche se il decreto ha già terminato il suo iter con l'approvazione, per vedere applicati i costi standard bisognerà attendere ancora visto che le modalità di calcolo sembrano abbastanza oscure; e per arrivare ad una completa definizione di questi si dovranno attendere gli sviluppi negoziali tra i livelli di governo (Caruso e Dirindin, 2011). Al momento, anche se le analisi dei bilanci 2011 non sono complete, le tre regioni maggiormente accreditate a fare da benchmark sono: la Lombardia, la Toscana e la Basilicata. Queste regioni sono le uniche che nel 2011 hanno registrato un utile nel campo della sanità, contro le nove del 2010 (Del Bufalo e Turno, 2012).

Definendole come benchmark verrebbero anche rispettati i dettami del decreto, che prevedono una regione per il nord, una per il centro e una per il sud, tra cui una di queste deve essere di piccola dimensione (in questo caso la Basilicata).

Intanto il primo luglio 2012 l'Authority per i contratti pubblici ha pubblicato i prezzi massimi per i dispositivi medici e i farmaci ospedalieri, facendo il primo concreto passo in avanti per la definizione degli standard. Le Asl che non rispetteranno i prezzi definiti dovranno infatti pagare la differenza di tasca propria. Si cerca in questo modo di arginare lo spreco di risorse pubbliche dovute al fatto che a seconda

delle zone d'Italia lo stesso farmaco costa anche duemila volte di più, come ad esempio il prezzo della stessa siringa di insulina varia da 3 a 65 centesimi, o il prezzo di inserti tibiali che in alcune regioni costano 199 euro ed in altre 2479 euro. L'autorità ha inoltre fissato il prezzo per la mensa dei degenti e del personale medico e per il servizio di lavanderia, in modo da coprire tutti i costi presenti nelle strutture sanitarie. E' solo il primo passo per la definizione degli standard, il cui provvedimento dovrebbe entrare in vigore dal 2013, e che dovrebbe far risparmiare più di tre miliardi di euro l'anno (Avcp, 2012).

La questione fondamentale, visto che si tratta di sanità, ruota attorno ai livelli di prestazione, che anche se a costo standard, devono ovviamente garantire tempestività e massima efficienza alla popolazione, cosa che in molte regioni è già difficile anche con l'attuale regime di spesa storica. Per questo motivo la questione sociale fa passare in secondo piano la questione economica, infatti una volta definiti gli standard se i soldi trasferiti non dovessero bastare l'ente locale sarebbe costretto ad attuare dei tagli, ma ciò non è ovviamente possibile in ambito sanitario. Dovrebbe a quel punto intervenire ulteriormente lo Stato, con una nuova iniezione di capitali, ma creando in questo modo un precedente e svuotando completamente il rilievo che si è voluto dare ai costi standard.

1.3.4 – *Fabbisogni standard*

Il decreto sui fabbisogni standard è entrato in vigore il 18 dicembre 2010. Esso contiene le linee guida che si dovranno seguire per il superamento della spesa storica e per arrivare ai costi standard. Ciò rappresenta probabilmente il grande punto di svolta del nuovo federalismo che la legge 42/2009 cerca di realizzare, e proprio per questo il percorso è quanto mai tortuoso, e anche il decreto qui in esame non da tutte le risposte che sarebbero necessarie.

La scaletta prevede di arrivare nel 2013 alla definizione dei fabbisogni per tutte le funzioni svolte dagli enti locali per poi applicare questi standard in maniera

progressiva nel triennio 2014-2017. Riguardo alla metodologia da utilizzare per il calcolo il decreto rimanda la questione alla Sose spa, che dovrà procedere in maniera bottom-up¹⁷, e quindi partendo dalla raccolta di informazioni fornite da ogni ente locale più vicino al cittadino, per poi risalire amministrazioni sempre più grandi¹⁸. I dati andranno poi analizzati dalla COPAFF (conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) che dovrà dare un parere entro 15 giorni. Se viene approvato sempre alla Sose spetta la responsabilità di seguire la fase applicativa¹⁹.

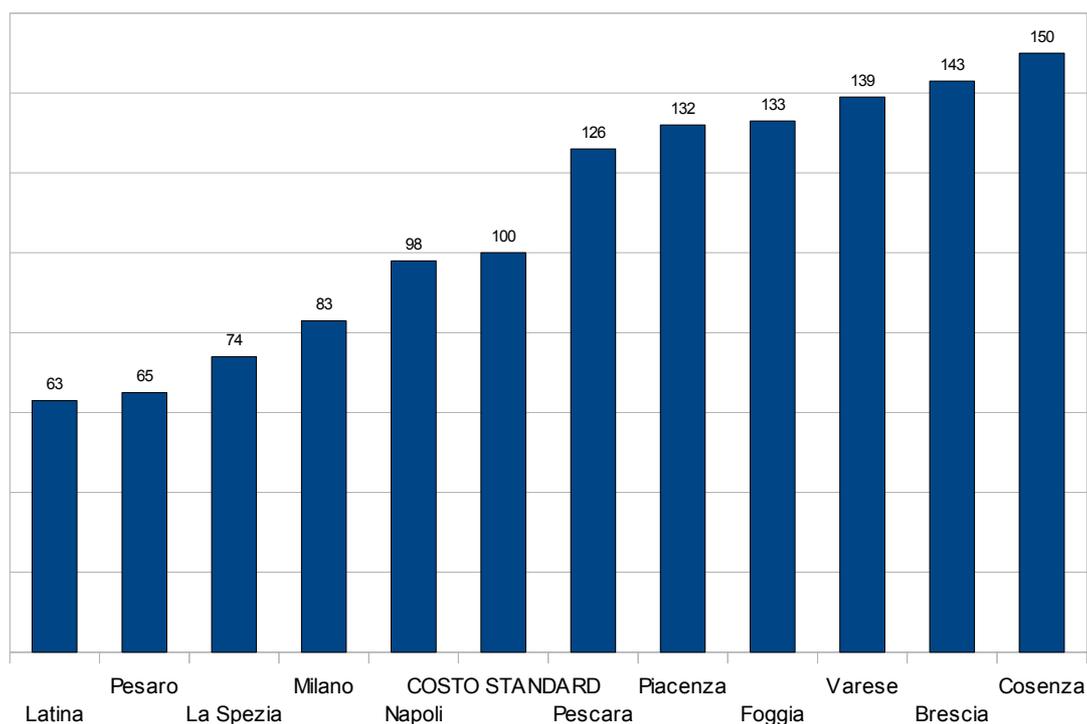
In pratica uno standard è la definizione di una stima, partendo una raccolta di tutti i dati finanziari e strutturali di ogni comune, che determina il costo massimo di una funzione fornita dall'ente locale, cioè quanto al massimo si potrà spendere, e quanto sarà la percentuale di assegnazione di risorse dal fondo perequativo. Ad oggi la Copaff, come primo passo, ha definito lo standard della polizia locale, che consente di avere un esempio pratico sul funzionamento di questi costi. Si è così scoperto che il Comune che spende di più è quello di Cosenza, le cui risorse impiegate sono il 150% in più rispetto allo standard, al secondo posto, forse a sorpresa, un comune del nord: Brescia, che spende il 143% in più del consentito. Roma risulta invece in linea, mentre Milano spende solo l'83% di quanto previsto.

17 Si veda anche il sito <http://opendata.ose.it>.

18 Per un'ulteriore disamina della questione si rimanda a Petretto - "I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra Regione ed enti locali" in IRPET (2011)

19 Sono state effettuate varie stime sui fabbisogni standard, tra cui: Ifel - "Fabbisogni standard" (2010), Ferretti-Lorenzini-Peruzzi - "Metodi di stima del fabbisogno degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale" (2010).

Grafico 1: I costi della Polizia locale



Fonte: Corriere della sera

Dal 2013 quindi le risorse concesse ad ogni comune saranno pari agli standard, con un termine stabilito di tre anni per riallinearsi; chi non riuscirà a farlo dovrà mettere la differenza con risorse proprie, oppure apportare dei tagli. Lo standard non può essere sfiorato in nessun modo, quindi le amministrazioni che con più vigili del consentito riescono ad incassare più multe ed essere comunque in attivo non saranno giustificate, e dovranno ugualmente adattarsi.

Per le province invece il primo standard elaborato è quello riguardante i servizi per l'impiego, dal collocamento alla formazione, ad anche qui non sono mancate le sorprese. Il record negativo spetta a Verbano-Cusio-Ossola, che spende sei volte più del consentito, ma che dal prossimo anno vedrà drasticamente ridotti i trasferimenti. Subito dietro troviamo Pesaro-Urbino che spende 4,87 volte in più, e Novara (3

volte). Molti altri comuni, tra cui Pisa, Bologna, Firenze, Savona, L'Aquila, spendono il doppio rispetto al costo standard e dovranno quindi progettare dei tagli. Luca Antonini, il presidente della Commissione sul federalismo, ha affermato che questi calcoli sono solo il primo passo per il superamento della spesa storica, e che presto arriveranno i costi standard per tutte le funzioni locali, per poi passare alla definizione di quelli per l'amministrazione centrale.

CAPITOLO 2

IL FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE

2.1 - *Introduzione*

Il decreto legislativo numero 23 del 2011 disciplina il federalismo fiscale municipale, intervenendo sulle competenze di entrate e spesa dei comuni si prefigge l'intenzione di mettere fine agli sprechi e di far emergere i comuni più virtuosi e in grado di fornire migliori servizi. L'iter di approvazione è stato abbastanza travagliato, in quanto il primo schema²⁰, presentato nell'agosto 2010 è stato rigettato dalle Camere. Pertanto, il decreto è stato modificato e presentato nuovamente il 9 febbraio 2011²¹, per poi essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 23 marzo 2011. La complessità del decreto ha suggerito una sua attuazione in due fasi: una fase d'avvio triennale, partita nel 2011, che dovrebbe permettere ai comuni di adeguarsi gradualmente alle nuove norme e quindi la fase a regime, a partire dal 2014.

I comuni stanno vivendo oggi un periodo difficile, e la situazione economica e politica attuale non aiutano, basti pensare alla confusione generata dall'anticipo dell'Imu nel 2012, inizialmente previsto nel 2014. Non sarà perciò facile aderire completamente alle nuove norme entro tale data.

Questo decreto attuativo è il più importante di quelli approvati fino ad ora e rappresenta un vero e proprio punto di svolta per i comuni italiani, andando a riformare completamente il sistema dei tributi. In questo capitolo presenteremo le nuove norme cercando di capire il percorso intrapreso dal nuovo federalismo fiscale municipale.

20 AG 292.

21 AG 292 bis.

2.2 – Gli obiettivi del federalismo fiscale municipale

Secondo molti osservatori (si veda tra gli altri, Tommasetti e Ranucci, 2012) il decreto sul federalismo municipale potrebbe rappresentare un nuovo inizio per la finanza comunale per il suo tentativo di introdurre alcune forme di competitività tra gli enti di governo inferiore che ne aumentano la responsabilità e, come conseguenza, l'attuazione del decreto dovrebbe aumentare il livello e la qualità dei servizi erogati dai comuni. Tale processo dovrebbe avvenire attraverso il rinnovamento della fiscalità dei comunali, che fino ad oggi dipendeva quasi esclusivamente da trasferimenti statali, per passare ad un sistema basato di più su tributi propri. È importante che il federalismo non si traduca quindi in un aumento della pressione fiscale, ma in un migliore utilizzo delle risorse proprie in virtù del principio di autonomia finanziaria che è parte fondamentale per il funzionamento di un sistema federale. Questo avverrà anche attraverso il superamento della spesa storica in favore dei costi standard, che come visto in precedenza verranno decisi dallo Stato, riuscendo a far emergere le criticità e quindi di riflesso anche i comuni più efficienti. Sarà comunque importante garantire una equa distribuzione territoriale del gettito, che non sia dettata solamente da decisioni di beneficio fiscale, in quanto si andrebbero a modificare le localizzazioni delle attività economiche con la possibilità di aumentare il divario già esistente tra le diverse aree del paese e quindi anche il ricorso al fondo perequativo.

Per ottenere dei risultati sui quali operare le prime analisi bisognerà però attendere ancora un po' di tempo, soprattutto per capire se è effettivamente aumentato il livello di autonomia finanziaria. Non è da escludere che alcune imposte possano subire delle modifiche una volta ottenute indicazioni certe sulle effettive capacità di gettito. Per legare al massimo le imposte al territorio di ogni comune ed eliminare la concorrenza fiscale molte delle nuove norme riguardano gli immobili, e questo permette quel legame tra soggetto tassato e soggetto che percepisce i servizi forniti dall'ente locale, uno dei principi fondamentali del federalismo. Se a questo si aggiunge che sulle imposte si lascia una autonomia, anche se limitata, si capisce

l'importanza che questo decreto può portare per la storia del federalismo italiano.

La Tabella 3 sintetizza i maggiori interventi che compongono il nuovo federalismo municipale.

Tabella 3: Le nuove norme della riforma federale municipale

Regime prima della riforma	Regime transitorio			Regime ordinario	
	2011	2012	2013	2014	Dal 2015
Trasferimenti da fiscalizzare	<p>Devoluzione della fiscalità immobiliare</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30% di registro e bollo su trasferimento immobili - 30% di ipotecaria e catastale - IRPEF sui redditi fondiari, escluso agrario (per immobili locati che non hanno optato per la cedolare e per immobili non locati) - registro e bollo su locazioni immobili (per immobili locati che non hanno optato per la cedolare) - 30% di tributi speciali catastali - 30% di ipotecaria - 21,7% cedolare locazioni (comunque la quota deve garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica) 	<p>Devoluzione della fiscalità immobiliare</p> <p>Idem, cambia solo la quota devoluta sulla cedolare che passa da 21,7% a 21,6 %</p>		<p>Devoluzione della fiscalità immobiliare</p> <p>Idem</p>	
Compartecipazione IRPEF dello 0,75%	Compartecipazione IVA per un importo finanziariamente equivalente al 2% dell'IRPEF			Compartecipazione IVA	
Addizionale accisa energia	Soppressione addizionale comunale, ma aumento dell'aliquota statale				

Misure per la lotta all'evasione fiscale - 33% del gettito ottenuto da accertamento del Comune; - 50% delle sanzioni amministrative per violazioni nella dichiarazione degli immobili	Misure per la lotta all'evasione fiscale - 100% del gettito di accatastamento degli "immobili fantasma"; - 50% del gettito ottenuto da accertamento del Comune (100% per gli anni 2012, 2013 e 2014); - promozione del sistema informativo comunale della fiscalità; - 75% delle sanzioni amministrative per violazioni nella dichiarazione degli immobili.		
	Imposta di soggiorno		
	Sblocco addizionale IRPEF		
Imposta di scopo	Revisione imposta di scopo - nuove opere pubbliche da finanziare; - aumento durata massima di applicazione dell'imposta; - possibilità che il gettito finanzi l'intero ammontare della spesa dell'opera.		
ICI	ICI	IMU	
TOSAP, COSAP, ICPDPA, CIMP ²²	TOSAP, COSAP, ICPDPA, CIMP		IMU secondaria

Fonte: federalismo.sspa

²² TOSAP: Tassa Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche.

COSAP: Canone per l'Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche.

ICPDPA: Imposta Comunale sulle Pubblicità e sui diritti delle Pubbliche Affissioni.

CIMP: Canone sulle Iniziative Pubblicitarie.

Analizziamo ora i singoli componenti di questa tabella riepilogativa, mantenendo la divisione tra regime transitorio e regime ordinario.

2.3 – Il regime transitorio

Con l'inizio del regime transitorio dalla metà del 2011 sono entrate in vigore molte delle novità previste dal decreto sul federalismo municipale. Innanzitutto la riforma della fiscalità immobiliare, che agevola i comuni grazie ad una compartecipazione su alcuni tributi statali e la cui novità più importante è rappresentata dalla cedolare secca sugli affitti. Troviamo poi due nuove addizionali e una importante compartecipazione: le prime sono quella sull'Irpef e l'imposta di scopo, mentre la seconda è l'Imu, previsto inizialmente dal 2014, ma anticipato dal governo Monti. Una sola invece la possibilità di istituire imposte proprie per i comuni, attraverso la tassa di soggiorno. Viene invece soppressa l'addizionale sull'energia elettrica a favore dei Comuni. Dal lato dei trasferimenti il fondo perequativo viene sostituito dal nuovo fondo sperimentale per le municipalità e dalla compartecipazione Iva. Come ultima novità i comuni potranno tenere nelle proprie casse gli introiti derivanti dal contrasto all'evasione fiscale.

2.3.1 – La nuova fiscalità immobiliare per i Comuni

Già dal 2011 sono entrate in vigore una serie di norme che prevedono la possibilità di devolvere una parte di alcuni tributi statali sugli immobili presenti nel loro territorio ai comuni. Durante la fase transitoria queste somme andranno ad alimentare il fondo sperimentale di riequilibrio e sostituiranno quindi per ugual misura i trasferimenti erariali di carattere generale.

Come riportato in tabella 3 per quanto riguarda l'imposta di registro e bollo sui trasferimenti immobiliari, le imposte e le tasse ipotecarie, speciali e catastali, il 30%

è incassato dal comune. La quota di cedolare secca è invece prevista nella misura del 21,7% per il 2011 e 21,6% per il 2012²³.

L'imposta sui redditi fondiari, escluso quello agricolo, ed il gettito relativo all'imposta di bollo e di registro sui contratti di locazione di immobili sono invece attribuiti totalmente al comune in cui l'immobile è ubicato.

Una volta confluite nel fondo queste compartecipazioni di tributi vengono distribuite attraverso un criterio, definito anno per anno, che tiene conto dei costi standard di efficienza. Inoltre è previsto un regime privilegiato e semplificato per quei comuni sotto i 5.000 abitanti, e che quindi esercitano in forma associata le funzioni fondamentali, e per le isole mono-comune, a questi viene infatti attribuita in ogni caso una quota di fondo sperimentale non inferiore al 20%²⁴.

A tutti i comuni, al fine di assicurare un ammontare di risorse che sia sicuramente pari ai trasferimenti soppressi, è stata data la possibilità per gli anni 2011 e 2012 di aumentare la quota di cedolare secca sugli affitti tenendo conto del monitoraggio effettuato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale²⁵ (Ielo, 2012).

Tabella 4: Riepilogo devoluzioni

Tributo	Quota o gettito
Cedolare secca sugli affitti	21,7% per il 2011 21,6 dal 2012
Imposta di registro e imposta di bollo	30%
Imposta ipotecaria e catastale	30%
Tributi speciali catastali	30%
Tasse ipotecarie	30%
Irpef redditi fondiari, escluso agricolo	100%
Imposta di registro e bollo sulle locazioni	100%

Fonte: Nostre elaborazioni

23 Si veda il paragrafo 1.3.4.

24 Legge 30 luglio 2012 n.122 art.14 commi 28 e seguenti.

25 La quota può essere ulteriormente aumentata con decreto del Ministro dell'economia e della finanza in accordo con la conferenza stato-città ed autonomie locali.

Nella fase a regime i gettiti raccolti andranno ad alimentare il fondo perequativo, che nel frattempo avrà sostituito il fondo sperimentale, mentre per quanto riguarda l'alimentazione di questo fondo è prevista una sola modifica: i comuni possono decidere di ridurre la quota riguardante l'imposta di registro e/o quella sulla compartecipazione Iva ed aumentare, anche fino al 100%, la quota di gettito della cedolare secca sugli affitti.

2.3.2 – *Addizionale comunale Irpef*

La norma che disciplina lo sblocco delle addizionali comunali ha subito delle notevoli modifiche in corso d'opera. Inizialmente l'art. 5 del decreto 23/2011 aveva previsto di sbloccare gradualmente, tramite un apposito decreto emanato dal Ministero dell'Economia e delle finanze, la possibilità per i Comuni di istituire o di aumentare l'addizionale all'Irpef a partire dal 2013. Sempre nel corso del 2011 è stato però approvato il decreto 138, che è intervenuto abrogando quanto deliberato dal decreto sul federalismo ridando ai Comuni i poteri deliberativi disciplinati dalla norma precedente, il decreto 360/1998. In pratica i comuni hanno assoluta libertà sulla fissazione dell'addizionale, fino ad un massimo dello 0,8%. Perché entri in vigore già nel 2012 la delibera dell'aumento doveva però essere approvata entro il 31 dicembre 2011, per tutti gli altri gli aumenti scattano dal 2013 (Ruffini, 2011). La Cgia ha rilevato²⁶ che tra i capoluoghi solo dodici²⁷ non hanno deliberato eventuali modifiche dell'addizionale o hanno optato per mantenerla invariata rispetto al 2011, mentre tutti gli altri hanno deciso un aumento. Come prevedibile sono presenti molte disparità, che vanno dal minimo dello 0,3% deciso a Firenze²⁸ ad un massimo di 0,9%²⁹ presente a Roma. Ad oggi il prelievo Irpef è molto elevato, ed è quindi molto

26 Comunicato stampa del 11 agosto 2012.

27 Ancona, Perugia, Roma, L'Aquila, Campobasso, Bari, Trento, Aosta, Bolzano, Bologna, Trieste, Potenza.

28 Nel 2011 l'addizionale era lo 0,4%, Firenze risulta l'unico comune in Italia che ha deciso una diminuzione dell'aliquota.

29 La città capitale di Roma ha deliberato l'addizionale prima che si decidesse il limite dello 0,8%.

probabile che i Comuni che necessitino di aumentare gli introiti nei prossimi anni, non aumenteranno l'addizionale, ma punteranno su un aumento dell'Imu (Sanna e Zelinotti, 2012).

2.3.3 – *Imposta di scopo*

L'articolo 6 del decreto 23/2011 prevede la possibilità per i comuni di istituire l'imposta di scopo (Iscom) con il fine di finanziare un determinato progetto od opera pubblica portato avanti dall'amministrazione comunale. La durata massima prevista per il tributo è dieci anni, ma l'opera deve essere avviata entro due anni, in caso contrario scatta l'obbligo di restituire le somme riscosse fino a quel momento. Questa imposta non è una vera propria novità infatti era già stata inserita nella finanziaria del 2007³⁰, ciò che cambia con il federalismo municipale è la base imponibile, che passa dall'Ici all'Imu, il che non l'ha mai fatta ben volere dai contribuenti, ma nemmeno dai sindaci in quanto comporta un aggravio ulteriore di un'imposta già mal voluta.

Questa imposta, denominata anche Imu-bis visto che tecnicamente si presenta come un'addizionale dell'Imu, può avere un'aliquota massima dello 0,5 per mille. La vecchia imposta, quella associata all'Ici, è stata applicata da 18 comuni nel 2007, e da altri due comuni l'anno successivo³¹, un numero molto modesto. Lo scarso ricorso a questa imposta continua anche nel 2012, con l'utilizzo da parte di un solo comune: Caserta (Cottone, 2012). La giunta comunale del comune campano ha deliberato un'imposta di scopo per il parziale finanziamento di opere pubbliche come manutenzioni straordinarie di edifici scolastici, verde pubblico e restauri; contando di raccogliere un cifra di poco inferiore ai 3 milioni di euro³².

30 Legge 296/06.

31 Bastia Umbra e Nocera Terinese.

32 Delibera 36/2011 del comune di Caserta.

2.3.4 – Cedolare secca sugli affitti

La cedolare secca è un'imposta, introdotta dall'art. 3 del decreto 23/2011, che le persone fisiche possono scegliere di applicare sugli affitti degli immobili destinati ad uso abitativo. Essa nasce come una doppia alternativa per il locatore, infatti egli può decidere di registrare ordinariamente il contratto di locazione pagando l'Irpef e le relative addizionali, la tassa di registro, il bollo; oppure pagare solo la cedolare secca.

Non è una scelta facile, in quanto ci sono più variabili che entrano in gioco:

- la prima è che chi sceglie la cedolare non può calcolare gli adeguamenti dell'Istat. E visto che l'inflazione, oltre ad essere una previsione incerta e difficile da calcolare, in questi anni è in aumento e ciò va a sfavore della cedolare
- chi fa pagare canoni progressivi, magari per un accordo con l'inquilino, deve tenere conto che la legge vieta in modo assoluto ed esplicito la possibilità di aumentare il canone per il periodo della cedolare
- la cedolare assorbe al suo interno l'addizionale regionale, quindi dove è più alta risulta più conveniente, e le differenze non sono poche visto che si va dal 1,7% del Lazio allo 0,7% dell'Umbria
- discorso analogo vale per l'addizionale comunale, dove a Roma è addirittura lo 0,9%, mentre i proprietari di abitazioni nel comune di Milano probabilmente saranno meno interessati alla cedolare in quanto l'addizionale comunale per il 2012 è lo 0,2%.

Le percentuali su cui viene calcolata l'imposta sono due:

- il 21% per i contratti a canone libero
- il 19% per i contratti a canone concordato³³

³³ E' prevista questa percentuale anche per le abitazioni situate in comuni con alta densità abitativa, e per quelle situate in comuni con carenza di disponibilità

La base d'imposta a cui deve essere applicata l'aliquota è il maggior valore tra la rendita catastale dell'abitazione rivalutata al 5%, e la somma dei canoni di locazione maturati.

Tutte queste variabili condizionano fortemente la decisione di scegliere o meno la cedolare, ma ad oggi è stato calcolato³⁴ che risulta conveniente per redditi annui superiori a 28 mila euro.

Per la casse statali, e quindi di riflesso anche per quelle comunali, questa imposta è stato un insuccesso, nel primo e unico anno che abbiamo a disposizione per dei commenti, il 2011, gli incassi previsti dallo Stato al momento dell'approvazione del decreto sul federalismo municipale erano stimati in circa 2,5 miliardi di euro, ma in realtà tra acconto e saldo si è raccolto circa un miliardo di euro (Dell'Oste, 2012). Inoltre se i contribuenti hanno optato per la cedolare perché più conveniente rispetto al regime standard, lo Stato ha subito una perdita, mentre se la totalità dei contribuenti avesse scelto la cedolare secca per far emergere gli affitti non regolari, e approfittare degli sconti elargiti a chi denunciava il fatto, allora il miliardo di euro rappresenterebbe un guadagno netto, ma comunque nettamente inferiore alle previsioni.

³⁴ Per approfondire si vedano le simulazioni sul sito Casa24 Plus.

Tabella 5: Cosa cambia sugli affitti.

La cedolare secca a confronto con la normativa attuale

OGGI	CEDOLARE SECCA
Entro 48 ore dalla stipula del contratto occorre effettuare una comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza	Non occorre alcuna comunicazione
Entro 30 giorni dalla stipula, ma prima della registrazione, si paga l'imposta di registro con il modulo F23	Non si paga l'imposta di registro
Entro 30 giorni dalla stipula si effettua la registrazione	Identico, inoltre la registrazione sostituisce la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza
Ogni anno si paga l'Irpef, con aliquota marginale sul 85% del canone	Ogni anno si paga la cedolare secca del 21% sul 100% del canone
Ogni anno si paga l'imposta di registro (2% sul canone)	Non si paga l'imposta di registro
La base imponibile è ridotta del 30% per i contratti a canone concordato o stipulati nei comuni ad alta densità abitativa od a scarsa disponibilità	Per i contratti a canone concordato la cedolare secca è al 19% sul 100% del canone

Fonte: Federalismo.sspa

2.3.5 – Imposta municipale propria

L'imposta che senza ombra di dubbio ha fatto più discutere da quando è stato approvato il federalismo municipale è l'Imu; la sua entrata in vigore era inizialmente prevista dal 2014, ma il Governo ha deciso di anticiparla al 2012 inserendola all'interno della legge 214/2011³⁵. Questa fretta ha prodotto inevitabili mancanze e imprecisioni.

³⁵ Denominato anche decreto “Salva Italia”.

Tabella 6: Confronto tra l'Imu inizialmente prevista dal decreto 23/2011 e l'Imu attuale

IMU FEDERALISTA (D.L. 23/2011)	IMU D.L. 201/2011
DA QUANDO SI APPLICA	
2014	2012
OGGETTO DELLA TASSAZIONE	
Immobili diversi dalla prima casa	Tutti gli immobili
ALIQUTA	
0,76%	0,4% sulla prima casa 0,76% per gli altri immobili
BASE IMPONIBILE	
Valore dell'immobile rivalutato del 5%	Valore dell'immobile rivalutato del 5% +
DESTINATARI INTROITI	
Comuni	50% al comune e 50% allo Stato
MANOVRABILITA'	
+/- 0,2 sugli immobili locati +/- 0,3 sugli immobili non locati	+/- 0,2 sulla prima casa +/- 0,3 sugli altri immobili

Fonte: Nostre elaborazioni

L'Imu è un'imposta che grava sugli immobili e si presenta quindi come una nuova Ici, che era stata abolita per le prime case nel 2008 e definitivamente nel 2010. Uno dei primi punti di discordia riguarda la tipologia di tributo, infatti se dev'essere considerata un'imposta patrimoniale basata sulla capacità contributiva individuale andrebbero valutati gli effetti redistributivi; mentre se si tratta di un'imposta locale va invece chiarito quali sono i benefici ottenuti dal comune e quanta libertà di manovra sulle aliquote viene lasciata alla giunta. L'Imu sembra stare a metà tra i due tipi, per due motivi: il primo è che il 50% di quello che viene raccolto va versato nelle casse dello Stato, e non resta direttamente al comune, una percentuale molto alta che quindi lascia poca possibilità di manovra sulle aliquote, soprattutto verso il basso. Il secondo punto è dato proprio dalle aliquote, in quanto ne sono previste

solamente due, una per l'abitazione principale (la cosiddetta “prima casa”) e l'altra per tutti gli altri tipi di immobile, ed entrambe le aliquote base non possono essere variate dall'amministrazione comunale (Balduzzi, 2012).

Le maggiori discussioni si sono concentrate però sulla mancanza di cifre certe, basti pensare alle aliquote uscite pochissimo tempo prima del pagamento dell'acconto, fissato per il 18 giugno, o sulle stime di gettito previste dallo Stato.

Queste previsioni³⁶ parlano di un obiettivo minimo di 21 miliardi di euro per il 2012, una cifra altissima, anche se per capire veramente la portata di questo tributo bisognerà attendere il conteggio dell'acconto, che dovrebbe essere quindi intorno ai 10 miliardi di euro.

Dal punto di vista tecnico l'imposta si presenta con due aliquote:

- l'aliquota per l'abitazione principale è stata fissata allo 0,4%, ed i comuni possono alzarla o abbassarla di 0,2 punti percentuali
- l'aliquota di base, per tutti gli altri immobili, fissata molto più in alto, allo 0,76%, concedendo all'Amministrazione una libertà di manovra di più o meno 0,3 punti percentuali.

Ogni comune ha quindi fatto la sua scelta, ma c'è tempo per le amministrazioni comunali fino al 30 settembre per apportare delle modifiche.

Nei principali comuni italiani viene applicato lo 0,4% a Milano, Genova, Bologna, Firenze, Venezia, lo 0,5% a Roma, Napoli e Cagliari e ben lo 0,575% a Torino. Tra i pochissimi comuni che hanno deciso una riduzione troviamo Trieste allo 0,39% e Mantova, con una riduzione più consistente (0,3%).

Per quanto riguarda invece l'aliquota base quasi tutti i comuni italiani tra cui Roma, Milano, Napoli, Bologna, Genova, Firenze, Catania hanno deciso per l'aliquota massima (1,06%). Pochissime città tra cui Brindisi, Oristano e Ancona hanno invece mantenuto la base dello 0,76%, mentre nessun comune ha deciso di abbassarla (Weisz, 2012).

³⁶ Indicate nel decreto “Salva Italia”, legge 214/2011.

Per agevolare i ceti meno abbienti sono calcolate delle detrazioni, non presenti in precedenza con l'Ici. Sulla prima casa viene apportata una detrazione commisurata al tempo di utilizzo dell'immobile, se ad esempio funge da principale abitazione per 12 mesi su 12 la detrazione è di 200 euro, a scalare per ogni mensilità in cui l'immobile non è utilizzato. E' anche prevista un'ulteriore detrazione per gli anni 2012 e 2013 per i figli del intestatario dell'immobile sotto i ventisei anni e che lo utilizzano come abitazione principale.

In quei comuni in cui l'aliquota è inferiore allo 0,5% una famiglia con una casa dalla rendita catastale modesta, e precisamente sotto i 600 euro, paga ad oggi meno di quanto pagava di Ici. Questa scelta, per la prima volta da quando è entrato in vigore il federalismo municipale, si trova in linea con i principi di equità sociale che sono proprio alla base del sistema federale.

Il portale del Sole 24 ore, Casa 24 plus, ha effettuato una simulazione di quanto verrà a costare l'Imu a seconda della rendita catastale³⁷ e dell'aliquota sulla prima e sulla seconda casa.

Tabella 7: Simulazione rata Imu

Aliquota /1000	PRIMA CASA							SECONDA CASA
	4	4,5	5	5,5	6	6,5	7	10,6
Rendita catastale	MILANO FIRENZE VENEZIA		ROMA NAPOLI CAGLIARI		TORINO			
€ 200,00	-	-	-	-	-	-	-	€ 339,20
€ 400,00	€ 56,00	€ 88,00	€ 120,00	€ 152,00	€ 184,00	€ 216,00	€ 248,00	€ 678,40
€ 600,00	€ 184,00	€ 232,00	€ 280,00	€ 328,00	€ 376,00	€ 424,00	€ 472,00	€ 1.017,60
€ 800,00	€ 312,00	€ 376,00	€ 440,00	€ 504,00	€ 568,00	€ 632,00	€ 696,00	€ 1.356,80
€ 1.000,00	€ 440,00	€ 520,00	€ 600,00	€ 680,00	€ 760,00	€ 840,00	€ 920,00	€ 1.696,00
€ 1.200,00	€ 568,00	€ 664,00	€ 760,00	€ 856,00	€ 952,00	€ 1.048,00	€ 1.144,00	€ 2.035,20
€ 1.400,00	€ 696,00	€ 808,00	€ 920,00	€ 1.032,00	€ 1.144,00	€ 1.256,00	€ 1.368,00	€ 2.374,40
€ 1.600,00	€ 824,00	€ 952,00	€ 1.080,00	€ 1.208,00	€ 1.336,00	€ 1.464,00	€ 1.592,00	€ 2.713,60
€ 1.800,00	€ 952,00	€ 1.096,00	€ 1.240,00	€ 1.384,00	€ 1.528,00	€ 1.672,00	€ 1.816,00	€ 3.052,80
€ 2.000,00	€ 1.080,00	€ 1.240,00	€ 1.400,00	€ 1.560,00	€ 1.720,00	€ 1.880,00	€ 2.040,00	€ 3.392,00
€ 2.200,00	€ 1.208,00	€ 1.384,00	€ 1.560,00	€ 1.736,00	€ 1.912,00	€ 2.088,00	€ 2.264,00	€ 3.731,20
€ 2.400,00	€ 1.336,00	€ 1.528,00	€ 1.720,00	€ 1.912,00	€ 2.104,00	€ 2.296,00	€ 2.488,00	€ 4.070,40
€ 2.600,00	€ 1.464,00	€ 1.672,00	€ 1.880,00	€ 2.088,00	€ 2.296,00	€ 2.504,00	€ 2.712,00	€ 4.409,60
€ 2.800,00	€ 1.592,00	€ 1.816,00	€ 2.040,00	€ 2.264,00	€ 2.488,00	€ 2.712,00	€ 2.936,00	€ 4.748,80
€ 3.000,00	€ 1.720,00	€ 1.960,00	€ 2.200,00	€ 2.440,00	€ 2.680,00	€ 2.920,00	€ 3.160,00	€ 5.088,00
€ 3.200,00	€ 1.848,00	€ 2.104,00	€ 2.360,00	€ 2.616,00	€ 2.872,00	€ 3.128,00	€ 3.384,00	€ 5.427,20
€ 3.400,00	€ 1.976,00	€ 2.248,00	€ 2.520,00	€ 2.792,00	€ 3.064,00	€ 3.336,00	€ 3.608,00	€ 5.766,40
€ 3.600,00	€ 2.104,00	€ 2.392,00	€ 2.680,00	€ 2.968,00	€ 3.256,00	€ 3.544,00	€ 3.832,00	€ 6.105,60

Fonte: Casa24 Plus

Il calcolo dell'Imu si basa sulla rendita catastale dell'abitazione, il cui valore va rivalutato del 5%. Al risultato ottenuto va applicato il moltiplicatore Imu di riferimento. Questi moltiplicatori hanno subito notevoli rialzi rispetto all'Ici, ad esempio per le abitazioni di tipo civile³⁸, economico³⁹ e popolare⁴⁰, che

37 Ai fini del calcolo la rendita catastale si considera già rivalutata del 5%, e con annessa la massima esenzione possibile, 200 euro.

38 Categoria catastale A/2.

39 Categoria catastale A/3.

40 Categoria catastale A/4.

rappresentano la maggior parte delle prime case, il moltiplicatore Ici era 100, mentre per l'Imu è fissato a 160. Ciò che si ottiene è il valore catastale dell'immobile, che funge da base imponibile per il calcolo dell'imposta.

Tabella 8: I moltiplicatori Imu per le principali tipologie di immobili.
Confronto con il precedente valore Ici

Categoria	Descrizione	Valore moltiplicatore Imu	Valore moltiplicatore Ici
A/2 (R/1)	Abitazioni di tipo civile	160	100
A/3 (R/1)	Abitazioni di tipo economico	160	100
A/4 (R/1)	Abitazioni di tipo popolare	160	100
A/5 (R/1)	Abitazioni di tipo ultrapopolare	160	100
A/10 (T/7)	Uffici e studi privati	80	50
B/4 (P/4)	Uffici pubblici	140	140
C/1 (T/1)	Negozi e botteghe	55	34
D/5 (Z/3)	Istituto di credito, cambio e assicurazione	80	50
D/7 (Z/1)	Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale	60	50
D/8 (Z/2)	Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale	60	50

Fonte: Nostre elaborazioni

L'ammontare di gettito atteso costituisce un tesoretto molto importante per i comuni, e se ben sfruttato potrà far emergere le amministrazioni più virtuose. Il fatto che ben metà di quanto raccolto vada però allo Stato non giova sicuramente alle casse comunali, anche perché ora che il sistema di addizionali Irpef è già molto sfruttato diventa quasi impossibile per i comuni giocare a ribasso sull'Imu per mettersi in luce nei confronti dei cittadini. Questa imposta, che si applica anche sulle case in affitto,

quelle sfitte e sui capannoni industriali, e che per questo interessa la grande maggioranza della popolazione, è destinata a diventare uno dei punti cruciali del processo federale italiano⁴¹.

2.3.6 – *Imposta di soggiorno*

L'unica vera imposta propria per i comuni che il decreto consente di adottare, precisamente all'articolo 4, è quella di soggiorno, la quale permette ai comuni inclusi negli elenchi di città turistiche e di pregio artistico, o semplicemente alle unioni di comuni o ai comuni capoluoghi di provincia, di tassare coloro che soggiornano nelle strutture ricettive del proprio territorio per un massimo di 5 euro per notte. Il gettito ottenuto ha come destinazione prevista il finanziamento esclusivo di interventi riguardanti il settore turistico, ma a parte questa disposizione non vengono fissati altri criteri generali dell'imposta.

Al contrario dei precedenti tributi esaminati, non sempre apprezzati dalle giunte, questa imposta ha avuto un forte consenso da parte delle amministrazioni comunali, e ad oggi sono circa 480 i comuni che la adottano, basti pensare che nel 2011 erano solo 5: Padova, Venezia, Roma, Vieste e Villasimius⁴². In quasi tutte le località l'imposta aumenta a seconda del numero di stelle della struttura alberghiera, tipicamente 1 euro per ogni stella, anche se come afferma Lebro (2012), sarebbe molto più equo un sistema che considera le fasce di prezzo per le camere. Per quanto riguarda la destinazione sono nati i primi contrasti poiché nessuno dei comuni ha ancora presentato un progetto che consideri l'utilizzo degli introiti raccolti (Sfodera, 2012).

Analizzando da vicino alcuni comuni ci si accorge che ogni amministrazione ha optato per una scelta diversa, ad esempio a Genova, una delle ultime città ad

41 Anche se di recente attuazione sull'argomento sono già presenti alcuni libri. Per le questioni puramente tecniche rimandiamo a Orsi C. - "La nuova Imu" (2012) e a Giordano L. e Tirelli A. - "Dal'ICI all'IMU" (2012)

42 Osservatorio tasse locali a cura della UIL (aprile 2012).

adottare l'imposta, si paga 1 euro per gli esercizi fino a tre stelle, 2 per i quattro stelle e 3 per i cinque stelle. L'assessore al turismo Gianni Vassalo ha dichiarato che questa tassa porterà nelle casse comunali quasi 2 milioni di euro⁴³. Diverso il caso di Firenze, città turistica per antonomasia, dove si è cercato di spingere la tariffa al massimo, essa è 1 euro per gli alberghi a una stella, 2 per quelli a due, fino ai 5 euro a notte per gli alberghi di lusso. Viene inoltre applicata ai campeggi, affittacamere, case vacanze, residence, agriturismi, in pratica a tutto ciò che può essere struttura recettiva alberghiera. Tutti i comuni hanno deciso delle opportune esenzioni, ad esempio per i minori di dieci anni, per gli agenti in servizio, chi sosta alle spese del comune, e per chi assiste i degenti ricoverati presso le strutture ospedaliere del territorio.

Il sindaco di Civitavecchia ha avuto invece un'idea diversa, ha deciso di tassare gli sbarchi. Il porto della sua città è infatti il più trafficato in Italia dai croceristi⁴⁴, ma questo turismo non è un beneficio per l'economia locale perché tutti si trasferiscono nella vicina Roma. Ovviamente ora anche i sindaci di altre città come Livorno e La Spezia, anch'esse porti trafficati, ma solo come appoggio per poi trasferirsi, stanno pensando ad una tassa analoga⁴⁵.

Mentre questa imposta ha contagiato molti comuni di tutta Italia soltanto tre regioni hanno deciso di muoversi contro corrente e non applicarla: l'Emilia Romagna, l'Abruzzo e il Friuli Venezia-Giulia⁴⁶. Una decisione coraggiosa, soprattutto vista l'importanza turistica di queste regioni, che i sindaci sperano verrà ripagata da un maggior flusso di turisti attirati dal fatto di non dover pagare l'imposta.

L'Italia storicamente è sempre stata un paese turistico, e sicuramente la tassa di soggiorno rappresenta uno strumento importante e che potrà portare grossi benefici ai comuni, a patto che venga utilizzata come previsto, e quindi come sviluppo ulteriore per le strutture e il turismo stesso.

43 Intervista pubblicata in www.comune.genova.it.

44 Circa 2 milioni di sbarchi l'anno – dati comunali

45 Guarducci A. "Il tirreno" 5 giugno 2012.

46 Ansa - *Tassa di soggiorno, si salvano solo tre regioni*, 16 giugno 2012.

2.3.7 – *Addizionale all'accisa sull'energia elettrica*

Con il federalismo fiscale municipale non vengono solo concesse compartecipazioni o la possibilità di approvare nuovi tributi, ma alcune addizionali vengono tolte. Questo è il caso dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica di competenza dei Comuni, che dal 2012 verrà soppressa in tutte le Regioni a statuto ordinario⁴⁷. Ciò non si traduce in minori risorse o in una diminuzione del peso dell'imposta a carico dei soggetti obbligati, in quanto viene contestualmente aumentata l'accisa erariale in modo da assicurare la neutralità finanziaria ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica (Franchetto, 2012).

Il Ministero dell'economia e della finanza ha fissato la nuova aliquota dell'accisa sull'energia elettrica per le abitazioni⁴⁸ in 0,0227 euro per ogni chilowatt ora⁴⁹, quindi l'addizionale comunale è decaduta nelle regioni a statuto ordinario, ma la nuova accisa si applica a tutte le regioni del territorio nazionale, svantaggiando quindi le regioni a statuto speciale.

2.3.8 – *Fondo sperimentale di riequilibrio*

Per facilitare l'introduzione del fondo perequativo previsto dalla legge 42/2009 il decreto 23/2001 istituisce un fondo sperimentale di riequilibrio per tutta la durata della fase transitoria, quindi minimo tre anni, o comunque fino a quando non entrerà in vigore il vero fondo perequativo.

Questo fondo viene alimentato con la compartecipazione ai gettiti di: imposta di bollo, imposta di registro, imposta ipotecaria e catastale⁵⁰, tributi speciali catastali, Irpef sui redditi fondiari⁵¹, imposta di registro e bollo sui contratti di locazione

47 Art. 2 comma 6 D.lgs. 23/2011, ed art. 18, comma 5 D.lgs. 68/2011.

48 Per i locali diversi dalle abitazioni si rimanda al decreto legge 16/2012 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”.

49 L'accisa precedente era 0,0047 Euro/KWh.

50 Sono esclusi gli atti soggetti a IVA.

51 Sono escluse le provenienze da reddito agrario.

immobiliare o in alternativa a quest'ultima, come visto in precedenza, la cedolare secca sugli affitti.

L'accordo tra la conferenza Stato-città e autonomie locali aveva previsto per il 2011 una distribuzione del 30% del fondo ai comuni in relazione al numero di residenti, inoltre per i comuni superiori ai 5000 abitanti un ulteriore 10% in proporzione al peso dei tributi immobiliari di ciascun comune. Per i comuni più piccoli vengono invece attribuite risorse specifiche in misura pari alla spettanza dei trasferimenti fiscalizzabili. Come richiesto dall'Anci⁵² è stato infine predisposto anche un tavolo tecnico-politico tra Stato ed enti locali con l'obiettivo di analizzare i tributi devoluti e condividere i dati relativi ai trasferimenti.

La distribuzione per l'anno in corso è stata decisa in tre rate uguali⁵³, ma sono già sorti i primi problemi durante la distribuzione di maggio. Lo Stato ha fatto sapere che l'assegnazione del fondo sperimentale per i comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario ha riguardato solo il 51% delle somme disponibili, invece del 66% previsto, a causa di una carenza di fondi definita momentanea. E' stato fatto presente che la somma mancante verrà erogata il prima possibile⁵⁴. La situazione per i piccoli comuni, è quindi più critica del previsto, e i sindaci saranno costretti ad ulteriori risparmi fino ai prossimi trasferimenti.

2.3.9 – Compartecipazione al gettito Iva

Con il decreto 23/2011 è stata introdotta per le regioni a statuto ordinario una compartecipazione al gettito Iva. La norma originariamente prevedeva quale criterio di ripartizione il territorio su cui si è determinato il consumo che ha generato il gettito a livello comunale, se non fosse stato possibile individuarlo si passava al livello provinciale o al livello regionale. L'assegnazione avveniva poi in ogni comune in base al gettito della Regione diviso per il numero degli abitanti di ciascun

52 Associazione Nazionale Comuni Italiani.

53 Nei mesi di marzo, maggio e ottobre.

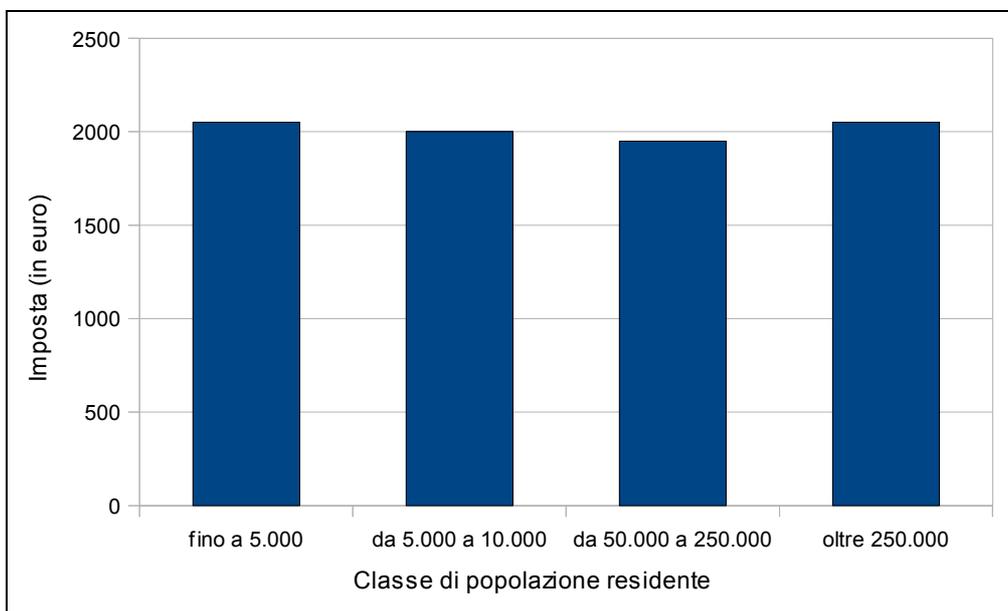
54 Ministero dell'Interno: Comunicato sull'erogazione dei trasferimenti 2012. 11 giugno 2012.

comune. Attualmente però non è possibile, sulla base dei dati raccolti dall'Agenzia delle Entrate, stabilire una giusta distribuzione territoriale se non basandosi sul domicilio fiscale del soggetto che dichiara l'imposta, ma in questo caso non è detto che ciò sia rappresentativo della ripartizione dei consumi. Ad esempio una catena di negozi con varie filiali sparse nelle regioni dovrebbe tenere l'ammontare delle vendite distinto per territori, ma questo non è possibile, anche per gli elevati oneri amministrativo-contabili richiesti al contribuente. È stato quindi deciso, con la legge 241/2011, di far confluire la compartecipazione Iva nel Fondo sperimentale di riequilibrio per tutta la durata del regime transitorio e di non si procedere quindi ai successivi passi di territorializzazione del gettito come originariamente previsto dalla legge 23. La percentuale è fissata in misura finanziariamente equivalente al 2% del gettito Irpef. Per l'anno 2011 la prima applicazione del gettito è avvenuta in base al quadro VT⁵⁵ del modello di dichiarazione Iva per l'anno d'imposta 2008, da cui è risultato un importo complessivo da attribuire ai comuni delle Regioni a statuto ordinario pari a 2889 milioni di euro.

Il Ministero delle Finanze ha effettuato una simulazione sulla distribuzione comunale Iva (Grafico 2) sul base del quadro VT, ripartendo gli importi regionalizzati del gettito a livello comunale sulla base del numero degli abitanti.

⁵⁵ Il quadro VT, ai sensi dell'art. 33, comma 13, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, è stato appositamente istituito per la compartecipazione Iva, ed ha la possibilità di indicare separatamente le operazioni imponibili effettuate nei confronti di alti soggetti Iva e/o di consumatori finali, quest'ultimi i contribuenti di fatto dell'imposta. Per le operazioni nei confronti dei consumatori finali è inoltre disponibile la distribuzione regionale.

Grafico 2: Valore pro capite Iva regionalizzato sul quadro Vt.
Ripartizione per popolazione



Fonte: Ministero delle Finanze

Il grafico 2 espone come, pur derivando i dati dalle stime regionali, l'attribuzione del gettito non è influenzato dalla classe demografica del comune.

2.3.10 - *Contrasto all'evasione fiscale*

Il decreto che disciplina il federalismo municipale prevede, all'art. 2 c. 10, 11, 12, delle norme relative alla lotta all'evasione fiscale, entrate in vigore in maniera immediata all'approvazione del decreto. L'intento dello Stato è quello di ricevere un aiuto dai sindaci in aggiunta al lavoro svolto ordinariamente dalla Guardia di Finanza o dell'Agenzia delle entrate. In primo luogo si chiede di monitorare i cosiddetti immobili fantasma, cioè quei fabbricati che non risultano iscritti al catasto o su cui è stata apportata una modifica non registrata, e per incentivare gli sforzi è

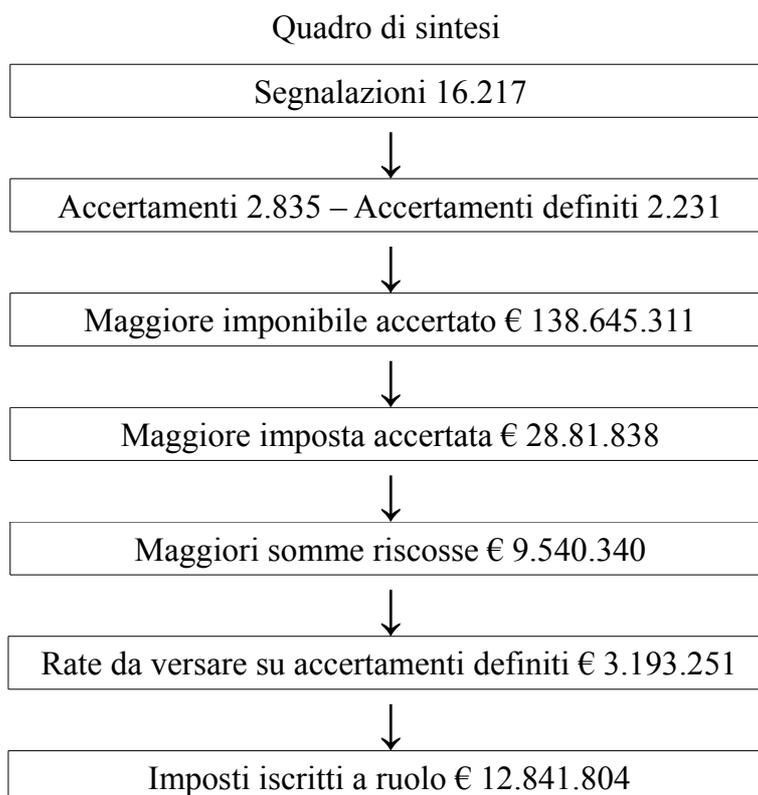
previsto il trasferimento al comune del maggior gettito derivante dall'accatastamento di questi immobili non dichiarati.

In secondo luogo viene riconosciuto ai comuni che si applicano attivamente a contrastare l'evasione il 100% dei maggiori tributi riscossi grazie alla segnalazione di elementi evasivi all'Agenzia delle entrate. Questo trasferimento di tributi era già previsto nel 2010, in misura del 33%, poi aumentata al 50%; ma si è optato per il trasferimento totale dei maggiori tributi riscossi cercando così di invogliare le municipalità ad un maggior lavoro.

In terzo luogo sono state quadruplicate le sanzioni amministrative che riguardano inadempimenti nelle dichiarazioni degli immobili; concedendo il 75% dei maggiori introiti al comune e il rimanente allo Stato. Per favorire questo lavoro di emersione delle irregolarità alle amministrazioni viene concessa la possibilità di accedere alle stesse banche dati utilizzate dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza per la lotta all'evasione.

Nonostante queste norme generose la collaborazione tra Stato e comuni non ha raggiunto i numeri sperati. Ad inizio 2012 solo 600 amministrazioni hanno stipulato un accordo con l'Agenzia delle entrate, quindi circa il 7% del totale dei municipi in Italia. È interessante notare che al 20 aprile 2012 quasi la metà dei comuni aderenti, precisamente 275, fanno parte dell'Emilia-Romagna, questo perché la Regione ha deciso di favorire l'alleanza prevedendo un unico accordo quadro a cui il comune deve solamente aderire, e non la stipula di singoli accordi tra comune e Agenzia delle entrate. Queste collaborazioni hanno portato ottimi risultati, con somme riscosse per 9 milioni e mezzo di euro. Nella tabella seguente riportiamo il quadro di sintesi di questi accordi.

Tabella 9: I risultati della lotta all'evasione fiscale in Emilia-Romagna



Fonte: Agenzia Entrate Emilia-Romagna

2.4 – *La fase a regime*

L'inizio della fase a regime del federalismo fiscale è prevista dal 2014, e vedrà la sostituzione del fondo sperimentale di riequilibrio con il fondo perequativo per i comuni. Questa novità rappresenta un passaggio fondamentale per il federalismo in quanto questo fondo verrà calcolato a standard, mettendo fine al criterio della spesa storica⁵⁶. Verrà inoltre introdotta un'imposta propria, denominata Imu secondaria, che andrà ad accorpate tre imposte già esistenti riguardanti l'occupazione di spazi e aree pubbliche.

⁵⁶ Si veda il paragrafo 1.2.1 di questo elaborato.

2.4.1 – Fondo perequativo per i comuni

Una volta definiti i fabbisogni standard il federalismo municipale entrerà nella fase a regime e il fondo sperimentale verrà sostituito dal fondo perequativo, diviso per i comuni in due parti tra funzioni fondamentali e non fondamentali. La conferenza Stato – città e autonomie locali avrà sempre un ruolo fondamentale sulle decisioni riguardanti l'alimentazione e il riparto del fondo. Verrà apportata una sola modifica riguardo ai tributi, infatti dal 2014 a fronte di una riduzione della quota dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari e/o la riduzione della compartecipazione IVA si potrà aumentare la quota di cedolare secca sugli affitti anche del 100%.

2.4.2 – Imu secondaria

L'Imu secondaria, trattata all'art. 7 c.1 e all'art. 11 del decreto 23/2011, entrerà in vigore a partire dal 2014 al fine di semplificare l'attuale sistema vigente in materia di imposizione sull'occupazione degli spazi pubblici. Questa imposta va infatti a sostituire più forme di prelievo:

- la tassa per l'applicazione degli spazi e delle aree pubbliche (TOSAP)
- il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP)
- l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni (ICPDPA)
- il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP)

I comuni introdurranno l'imposta con apposita delibera, ed il presupposto del tributo sarà l'occupazione, anche solo a fini pubblicitari, di beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni. E' possibile per il comune fissare tariffe differenziate in base alla zona e alla finalità di occupazione, e l'imposta va calcolata in base alla durata e all'entità dell'occupazione.

Viene lasciata libertà ai Comuni di fissare qualsiasi tipo di esenzione e agevolazione. La disciplina generale dell'imposta e la fissazione delle aliquote è demandata ad un apposito regolamento che verrà dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

2.5 - Le principali problematiche del federalismo fiscale

Le novità previste dal decreto 23/2011 sono molte, ma presentano anche alcune criticità che rischiano di far venire meno il principale obiettivo del federalismo, cioè aumentare l'autonomia e la responsabilizzazione dei comuni.

Il primo elemento critico riguarda proprio la possibilità per gli amministratori di agire sulle leve fiscali per aumentare l'autonomia; il nuovo sistema federale non concede infatti la libertà di decidere cosa e come tassare, e questa poca possibilità di manovra riguarda anche le esenzioni e le detrazioni. I comuni possono al massimo optare per l'introduzione o meno di tributi che sono comunque di disciplina statale, oppure aumentare l'aliquota dell'addizionale Irpef, ma le addizionali, oltre ad essere già massicciamente sfruttate, non sono tributi propri e quindi non influiscono positivamente sull'autonomia dei comuni. Il federalismo fiscale municipale rischia quindi di ridursi soltanto ad una maggiore pressione fiscale, e le municipalità resterebbero comunque troppo dipendenti dai trasferimenti derivanti dal fondo di riequilibrio e dalle entrate della compartecipazione al gettito Iva, il cui ammontare rende i tributi propri scarsamente rilevanti.

Altra problematica è l'ammontare delle risorse proprie, come si è visto la cedolare secca e l'imposta di scopo non hanno avuto il successo sperato, raccogliendo molto meno del previsto, e la stessa cosa si può dire della collaborazione tra l'Agenzia delle entrate e i comuni per la lotta all'evasione fiscale, (anche se non fa parte dei tributi propri) condizionando la capacità del decreto di incidere sull'ammontare disponibile per la spesa.

La terza criticità riguarda gli standard, fondamentali per il calcolo dei riparti dal fondo di riequilibrio, ma che non sono ancora stati definiti. Questi valori andranno a

determinare il fabbisogno di ogni comune e quindi condizioneranno le possibilità di spesa e il livello dei servizi erogati, quindi la loro approvazione rappresenta uno dei punti fondamentali per tutto il processo federale. La loro approvazione però non avverrà prima dell'inizio della fase a regime, quindi almeno dal 2014. Per una analisi completa sulle capacità della riforma di riuscire a raggiungere gli obiettivi prefissati bisognerà quindi attendere che tutti gli sviluppi e le disposizioni contenute nei decreti attuativi della legge delega 42/2009 vengano approvati e messi in pratica.

CAPITOLO 3

IL BILANCIO COMUNALE ALLA LUCE DELLE NUOVE RIFORME FEDERALI: IL CASO DELLA CITTA' DI VENEZIA

3.1– Introduzione

Nell'ultimo capitolo di questo elaborato studieremo il bilancio della città di Venezia per analizzare se le disposizioni del decreto 23/2011, una volta messe in pratica, aumentino l'incidenza delle imposte proprie a discapito dei trasferimenti. Non prenderemo quindi in considerazione l'intero prospetto, ma solo quelle voci che hanno subito una modifica con l'approvazione del decreto. Nella prima parte confronteremo il bilancio consuntivo del 2011, primo anno di applicazione delle nuove norme, con quello del 2010. Prenderemo in esame anche una particolarità della città di Venezia: il Casinò, la cui gestione ha un ruolo importante nell'economia della città.

Nella seconda parte invece analizzeremo il bilancio preventivo del 2012, in cui sono presenti importanti novità come l'introduzione dell'Imu, per poi concludere con un'analisi sull'andamento dell'autonomia finanziaria del comune.

3.2 – *Le entrate correnti*

La Tabella 10 evidenzia come l'accertamento a consuntivo delle entrate per il Comune di Venezia si attesti intorno ai 1267 euro per abitante⁵⁷, leggermente sotto le previsioni, anche se lo scostamento è meno del 1%; ma ben al di sotto di quanto incassato nel 2010 (nel totale -19,5 mln). Ciò si deve ai 33 mln in meno di contributi del Casinò.

Con riferimento alle entrate da tributi i dati mostrano però un deciso aumento (91 euro per abitante), ciò a conferma che il federalismo municipale, anche se in fase sperimentale, permette maggior gettito derivante da tributi rispetto al passato. Il totale di queste entrate è calcolato in 500 euro pro capite⁵⁸ (135,4 milioni di euro al netto della tassa di soggiorno), ed è maggiore anche di quanto calcolato nel bilancio preventivo. Diminuiscono di conseguenza i trasferimenti dallo Stato verso l'ente locale, che nel 2010 contavano 464 euro mentre nel 2011 sono scesi a 412 (52 euro in meno pro capite, per un totale di 14 milioni).

Le altre entrate, che sono composte da proventi su servizi, affitti e canoni, proventi finanziari, sono in leggero aumento sia rispetto al 2010 che in relazione alle previsioni; si attestano sui 36,5 mln.

57 Popolazione 270.884. Dati Istat relativi a novembre 2011.

58 Il dato è calcolato sul totale delle entrate al netto della tassa di soggiorno, che non influisce sui cittadini residenti, ma solo sui turisti.

Tabella 10: Dinamica entrate per il finanziamento della spesa corrente.
Confronto consuntivo – preventivo 2011 e confronto consuntivi 2011 – 2010

Titolo	2011			2010	Var. consuntivo 2011/2010
	Accertamenti a consuntivo	Previsione iniziale	Var. consuntivo / preventivo	Accertamenti consuntivo	
Totale entrate correnti disponibili⁵⁹	343.339.045 (1267 pro capite)	345.207.190	-1.868.145	362.875.334 (1340 pro capite)	-19.536.289
Così composte					
Entrate da tributi, canoni, sanzioni	142.309.863 (500 pro capite)	138.120.531	4.189.332	117.474.887 (434 pro capite)	24.834.976
Entrate da trasferimenti	111.681.584 (412 pro capite)	111.059.072	622.512	125.664.431 (464 pro capite)	-13.982.847
Contributo netto Casinò	52.774.404	60.400.000	-7.625.596	85.724.959	-32.950.555
Altre entrate	36.573.195	35.627.687	945.508	34.011.057	2.562.138

Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

⁵⁹ Le entrate correnti disponibili per il finanziamento delle spese correnti corrispondono alle Entrate correnti (Titolo I – II – III) ricalcolate considerando il contributo del Casinò al netto delle spese per la gestione della casa da gioco e depurando il trasferimento regionale per il trasporto pubblico locale da girare integralmente alle aziende di trasporto, secondo lo schema di raccordo riportato in tabella 11.

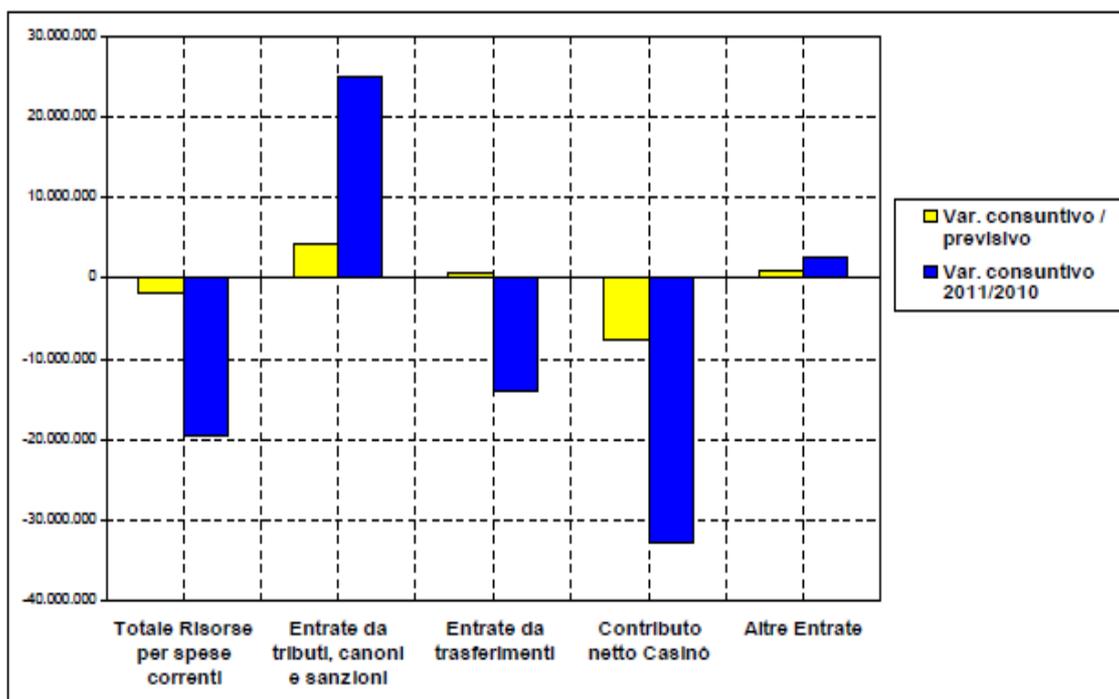
Tabella 11: Composizione risorse disponibili per il finanziamento della spesa corrente

Titolo	2011			2010	Var. consuntivo 2011/2010
	Accertamenti a consuntivo	Previsione iniziale	Var. consuntivo / preventivo	Accertamenti consuntivo	
Totale entrate correnti (Titoli I – II - III)	510.552.742	530.907.190	-20.354.448	522.870.299	-12.317.557
Quota dei proventi da giochi trasferita a Casinò municipale di Venezia S.p.a.	83.589.553	99.600.000	-16.010.447	71.399.601	12.189.952
Contributo da Regione Veneto trasferito ad aziende di Trasporto Pubblico Locale	83.624.143	86.100.000	-2.475.857	88.595.365	-4.971.222
Totale risorse disponibili per il finanziamento delle spese correnti	343.339.045	345.207.190	-1.868.145	362.875.334	-19.536.289

Fonte:Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Il grafico 3 evidenzia il forte calo dei contributi del Casinò, e come l'aumento dei tributi propri non riesca comunque a contrastare questa perdita, facendo scendere rispetto al 2010 il totale delle risorse disponibili per le spese correnti. E' anche interessante notare come le differenze tra preventivo e consuntivo siano quasi irrilevanti per tutte le voci, tranne per il Casinò, dove lo scostamento negativo del contributo è stato maggiore del previsto.

Grafico 3: Dinamica entrate per il finanziamento della spesa corrente.
Confronto di incidenza tra le voci



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Anche la quota dei trasferimenti si è leggermente ridotta, pur occupando ancora un percentuale rilevante, che si attesta al 32,53%. Una compensazione a queste diminuzioni avviene con le altre entrate, che aumentano del 1% e arrivano a 10,65%, ma soprattutto le entrate da tributi, canoni e sanzioni che, in linea con le disposizioni sul federalismo, occupano la fetta più grande della torta, arrivando a contribuire per ben il 41,45%, facendo un balzo del 7,64% rispetto al 2010 (Tabella 12).

Il confronto visivo tra i grafici 4 e 5 rende più evidenti gli scostamenti riportati.

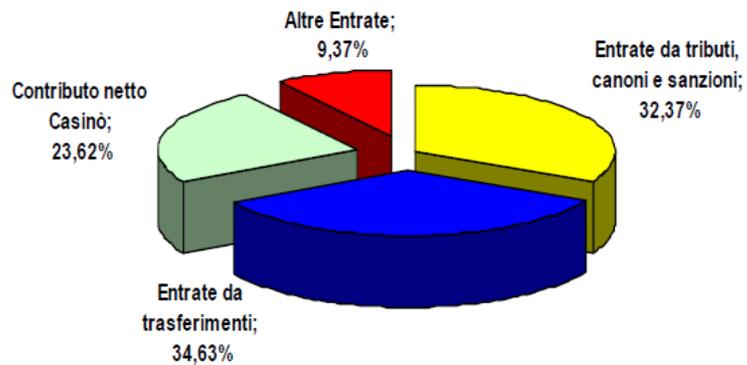
Dall'analisi risulta quindi che la città di Venezia è sempre meno dipendente dai trasferimenti, in favore di entrate proprie, ed anche l'elemento di specificità che la contraddistingue, il Casinò, sta ridimensionando notevolmente il suo peso in bilancio, rendendo così il peso delle altre voci più rilevante e sempre più vicino alla media dei comuni italiani.

Tabella 12: composizione percentuale delle entrate per il finanziamento della spesa corrente.
Confronto consuntivo – preventivo 2011 e confronto consuntivi 2011 – 2010

Titolo	2011			2010	Var. consuntivo 2011/2010
	Accertamenti a consuntivo	Previsione iniziale	Var. consuntivo / preventivo	Accertamenti consuntivo	
Totale entrate correnti disponibili	343.339.045	345.207.190	-1.868.145	362.875.334	-19.536.289
Composizione percentuale delle entrate					
Entrate da tributi, canoni, sanzioni	41,45%	40,01%	1,44%	32,37%	7,64%
Entrate da trasferimenti	32,35%	32,17%	0,36%	34,63%	-2,46%
Contributo netto Casinò	15,37%	17,50%	-2,13%	23,62%	-6,13%
Altre entrate	10,65%	10,32%	0,33%	9,37%	0,96%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

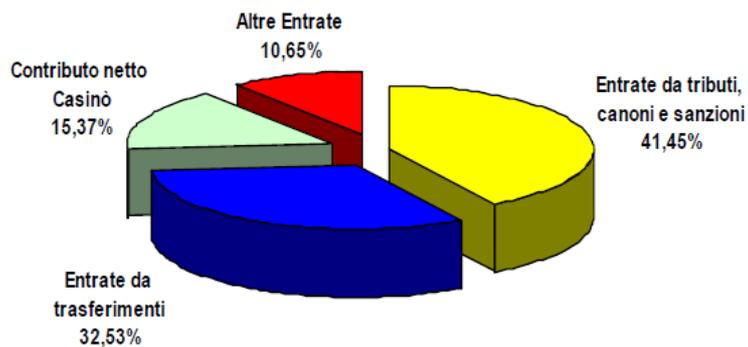
Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Grafico 4: Composizione % delle entrate – accertamenti 2010



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Grafico 5: Composizione % delle entrate – accertamenti 2011



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

3.3 - *Dinamica entrate da tributi canonici e sanzioni*

Le modifiche apportate dal nuovo federalismo municipale hanno cambiato la composizione delle entrate da tributi, canonici e sanzioni. Per far fronte alla diminuzione del contributo netto del Casinò (-33 mln), ed al calo dei trasferimenti statali (-14 mln), il Comune ha dovuto ricorrere alle nuove facoltà impositive previste dal decreto 23/2011 sul federalismo municipale. È entrato quindi in vigore lo sblocco parziale dell'addizionale Irpef, che seppur all'aliquota minima dello 0,2%, ha prodotto gettito per 26 euro ad abitante, circa 7 mln di euro, come da previsioni (Tabella 13).

La voce più rilevante per le entrate è l'Ici, applicato per l'ultima volta nel 2011 e che dal 2012 sarà sostituito dall'Imu, che porta nelle casse comunali 216,57 euro pro capite, un aumento totale di gettito di 2,3 mln rispetto all'anno precedente e questo grazie ad un'efficace azione di accertamento, considerando che i presupposti impositivi e le aliquote sono rimasti invariati. Anche per l'Imu l'amministrazione ha deciso di mantenere le stesse aliquote dell'Ici, ma a cambiare in deciso aumento sono stati i moltiplicatori che si applicano alla rendita catastale⁶⁰.

Con l'inizio della fase a regime entrerà in vigore anche l'Imu secondaria⁶¹, che riunirà al suo interno tre voci del bilancio: il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone installazione mezzi pubblicitari, e i diritti sulle pubbliche affissioni, che insieme nel 2011 hanno contribuito per 15 mln.

Con questa imposta lo Stato intende semplificare e riordinare la materia di imposizione sull'occupazione degli spazi pubblici, la sua entrata in vigore è prevista nel 2014, quindi le aliquote non sono ancora state decise.

⁶⁰ Si veda il paragrafo 2.3.5 di questo elaborato.

⁶¹ Per un approfondimento si veda il paragrafo 2.4.2.

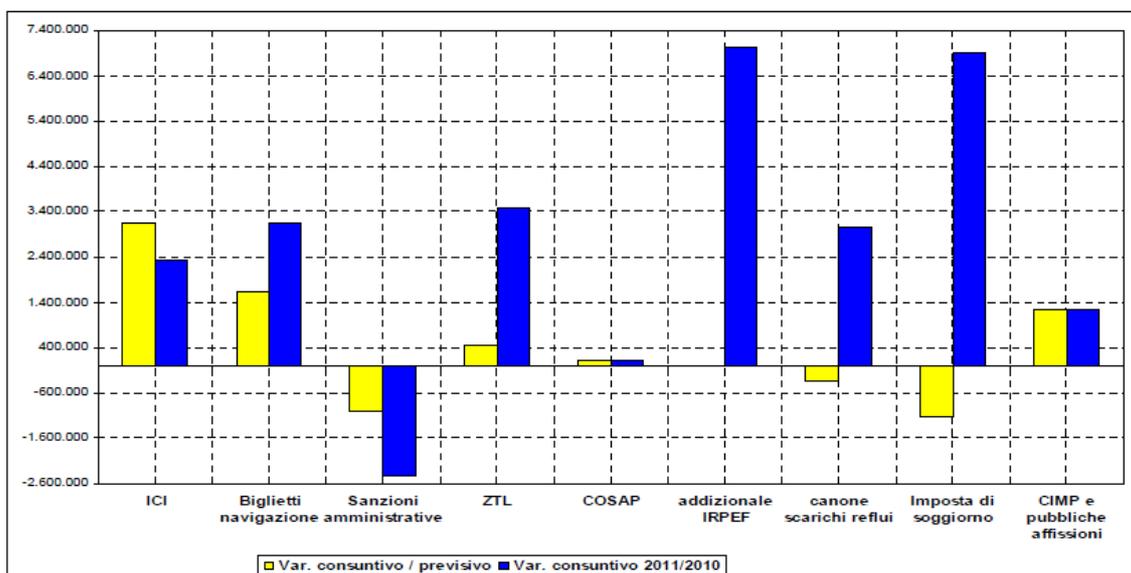
Tabella 13: Dettaglio entrate da tributi, canoni e sanzioni.
 Confronto consuntivo – preventivo 2011 e confronto consuntivi 2011 - 2010

Titolo	2011			Var. consuntivo / preventivo	2010	
	Accertamenti a consuntivo	Valore pro capite	Previsione iniziale		Accertamenti consuntivo	Var. consuntivo 2011/2010
Entrate da tributi canoni e sanzioni	142.309.863	499,88	138.120.531	4.189.332	117.474.887	24.834.976
Così composte						
Imposta comunale sugli immobili	58.665.619	216,57	55.500.000	3.165.619	56.353.755	2.311.864
Proventi dal servizio di trasporto pubblico di navigazione	21.117.268	77,96	19.500.000	1.617.268	17.980.481	3.136.787
Sanzioni amministrative	13.671.544	50,47	14.671.000	-999.456	16.094.522	-2.422.978
Lasciapassare oneroso ztl	12.899.277	47,62	12.428.000	471.277	9.414.067	3.485.210
Canone occupazione spazi e aree pubbliche	9.822.140	36,26	9.700.000	122.140	9.708.327	113.813
Addizionale Irpef	7.040.000	25,99	7.040.000	0	0	7.040.000

Canone scarichi reflui	6.998.399	25,84	7.325.951	-327.552	3.937.694	3.060.705
Imposta di soggiorno	6.900.315	-	8.000.000	-1.099.685	0	6.900.315
Canone installazione mezzi pubblicitari	5.024.019	18,55	3.800.000	1.224.019	3.823.046	1.200.973
Diritti sulle pubbliche affissioni	165.592	0,61	150.000	15.592	128.264	37.328
Altre tasse	5.691	0,02	5.580	111	34731	5.691

Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Grafico 6: Dettaglio entrate da tributi, canoni e sanzioni



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

L'addizionale Irpef, nonostante aliquote molto basse⁶², e l'imposta di soggiorno, contribuiscono in maniera fondamentale alla composizione delle entrate (Grafico 6). Risulta anche interessante notare come rispetto al 2010 tutti gli introiti ottenuti (tranne le sanzioni) siano in aumento, e maggiori rispetto anche a quanto previsto.

⁶² Si veda paragrafo 3.3.2.

3.3.1 – *Imposta di soggiorno*

La tassa di soggiorno si applica per ogni notte passata in una struttura alberghiera, fino ad un massimo di 5 notti consecutive⁶³. L'attrattività turistica di Venezia nel 2011 è stata altissima, con quasi 1 milione di visitatori in più rispetto alla media degli ultimi 3 anni (Grafico 7) ed ha quindi giocato un ruolo fondamentale la possibilità di istituire questa imposta, che in un solo quadrimestre ha fatto incassare al comune ben 6,9 mln⁶⁴, anche se le previsioni erano 8 milioni (Tabella 13). Una cifra comunque ragguardevole nonostante il tempo medio di permanenza dei turisti nelle strutture sia in diminuzione (Tabella 14). Questa imposta è stata approvata con la delibera del consiglio comunale n. 83 del 24 giugno 2011, ed il gettito è relativo al periodo che va dal 24 agosto al 31 dicembre. Per il 2012 l'Amministrazione calcola di incassare circa 23 mln, una cifra davvero importante e che farebbe ulteriormente scendere la dipendenza da trasferimenti. Ricordiamo però che gli introiti derivanti da questa imposta vanno reinvestiti solo in attività concernenti il turismo, ma per una città come Venezia questo non può rappresentare di certo un problema. Sempre legati al turismo risultano i proventi derivanti dal servizio di trasporto pubblico di navigazione, che grazie all'aumento di passeggeri sprovvisti di Carta Venezia, hanno raggiunto la ragguardevole cifra di 21 mln. Superiori alle aspettative anche i proventi dalle Zone a traffico limitato⁶⁵, che con 12,9 mln segnano un aumento di quasi 3,5 mln rispetto al 2010.

63 Si veda paragrafo 2.3.6.

64 Non essendoci uno studio sulla distribuzione dei turisti durante l'anno qualsiasi calcolo del valore pro capite di questa imposta risulterebbe senza alcuna valenza statistica.

65 Le zone a traffico limitato presenti in terra ferma nel centro di Mestre e di Campalto sono con ingresso a pagamento per i bus turistici e per le consegne di merci. Inoltre sono costantemente controllate da telecamere che consentono di multare chi circola senza autorizzazione.

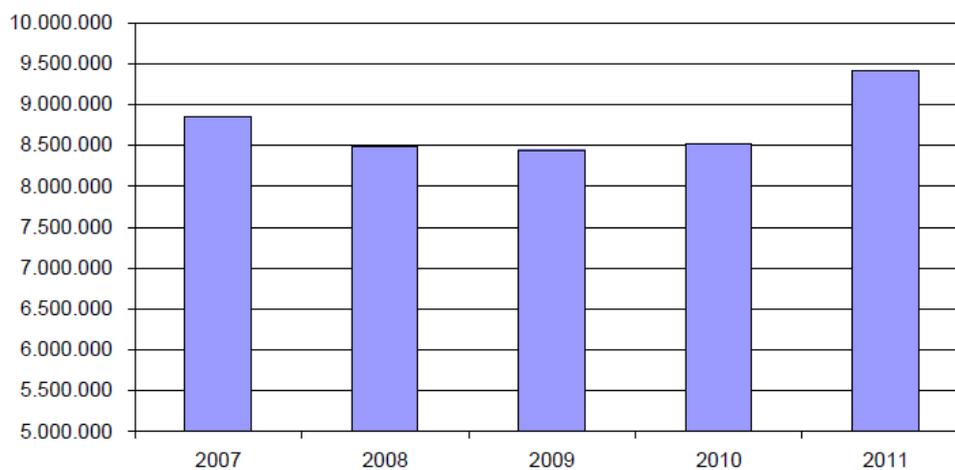
Tabella 14: Numero presenze turistiche e tempo medio di permanenza dei turisti a Venezia

Indicatore	2007	2008	2009	2010	2011
N. presenze turistiche in strutture alberghiere ed extra-alberghiere	8.842.874	8.487.539	8.445.911	8.521.247	9.417.872
N. arrivi turistici in strutture alberghiere ed extra-alberghiere	3.626.853	3.433.775	3.405.115	3.708.407	4.167.171
Tempo medio di permanenza dei turisti in strutture alberghiere ed extra-alberghiere (gg)	2,44	2,47	2,48	2,30	2,26
N. strutture alberghiere ed extra-alberghiere	1.992	2.154	2.364	2.308	2.477
N. posti capienza strutture alberghiere ed extra-alberghiere	39.986	43.150	43.966	43.337	44.036
N. strutture del settore ristorazione	1.628	1.657	1.885	1.907	1.918

Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Grafico 7: Presenze turistiche in strutture alberghiere.

Confronto 2007 - 2010



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

3.3.2 – Addizionale Irpef

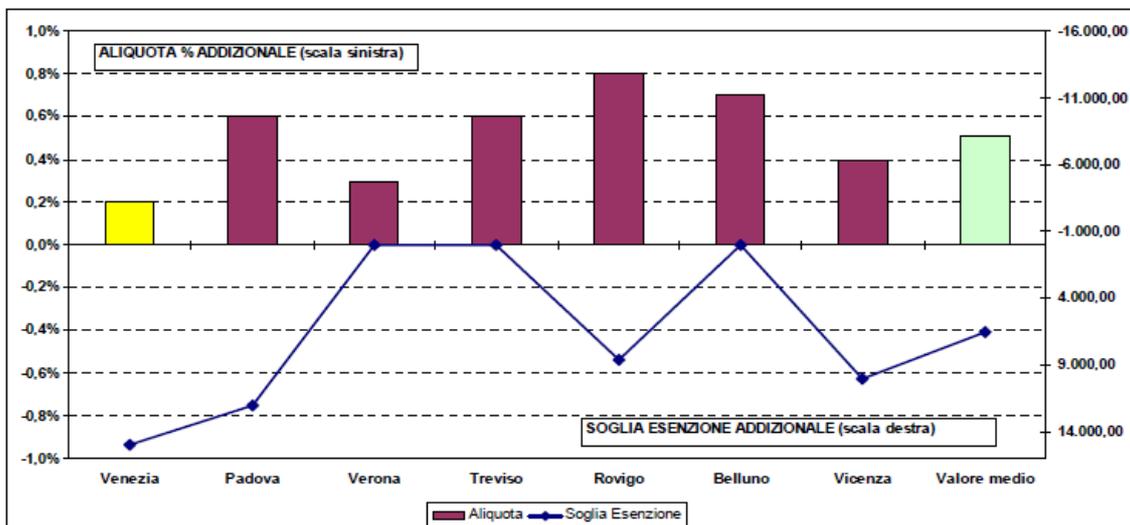
Per il 2011 era previsto un primo sblocco parziale dell'addizionale Irpef, ad anticipare lo sblocco totale concesso dal 2012. Il Comune di Venezia ha deciso un'aliquota dello 0,2%, la minima prevista, che ha comunque permesso un'entrata pari a 26 euro per abitante.

Rispetto agli altri capoluoghi del Veneto, dove la media è 0,51%, è quello con l'aliquota più bassa (Tabella 15).

La soglia di esenzione è anch'essa generosa, 15.000 euro, mentre la media è 6.517 euro. Inoltre per lo scaglione compreso tra i 15.000 e i 50.000 euro viene applicata un'aliquota agevolata dello 0,19%.

Il grafico 8, che associa l'aliquota alla quota di esenzione, mostra come Venezia si trovi nel punto più basso, quello di maggior vantaggio per i cittadini.

Grafico 8: Addizionale Irpef e soglia di esenzione nelle province del Veneto



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Tabella 15: Addizionale Irpef.
Confronto tra capoluoghi veneti

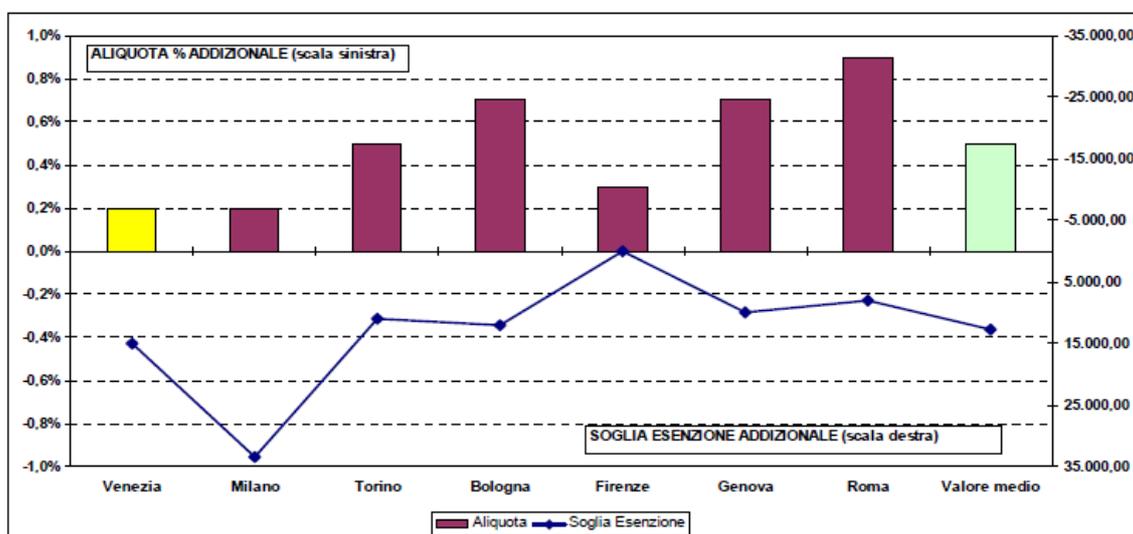
CAPOLUOGHI VENETI								
	Venezia	Padova	Verona	Treviso	Rovigo	Belluno	Vicenza	Valore medio
Aliquota	0,20%	0,60%	0,30%	0,60%	0,80%	0,70%	0,40%	0,51%
Soglia esenzione	15.000	20.000	-	-	8.619	-	10.000	6.517

Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Molti comuni del Centro e Nord Italia, analogamente a Venezia, hanno fatto affidamento su questo sblocco della addizionale, che si è quindi rivelata un importante strumento per il federalismo municipale, ma il capoluogo Veneto, anche in questo confronto, si attesta sempre sui valori di maggior vantaggio per la popolazione. Solo Milano presenta un'aliquota analoga a quella di Venezia, mentre a Roma l'aliquota è lo 0,9%, quindi quasi 5 volte più alta (Tabella 16). Anche per i comuni considerati in questa analisi, come in Regione Veneto, l'aliquota media è lo 0,5%, quindi Venezia ha sicuramente il pregio di aver sfruttato questa possibilità data dalla nuova legge federale, ma senza gravare troppo sui contribuenti.

Il grafico 9 mostra come solo il capoluogo Lombardo riesce a concedere delle condizioni migliori ai propri cittadini, con la stessa aliquota di Venezia, ma una soglia di esenzione molto più alta, fissata a 33.500 euro, e si trova per questo nel punto più basso.

Grafico 9: Addizionale Irpef e soglia di esenzione nelle maggiori città del Centro-Nord



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Tabella 16: Addizionale Irpef
 Confronto tra le città metropolitane del Centro-Nord

CITTA' METROPOLITANE DEL CENTRO - NORD								
	Venezia	Milano	Torino	Bologna	Firenze	Genova	Roma	Valore medio
Aliquota	0,20%	0,20%	0,50%	0,70%	0,30%	0,70%	0,90%	0,50%
Soglia esenzione	15.000	33.500	11.000	12.000	-	10.000	8.000	12.786

Fonte: relazione illustrativa al rendiconto della gestione 2011

3.3.3 - Dettaglio entrate da Casinò

Il Casinò municipale rappresenta una particolarità della Città di Venezia, e le cifre che caratterizzano questa voce sono molto rilevanti. La Tabella 13 evidenzia come il contributo netto stia ridimensionando il suo peso, in particolare per il 2011 l'apporto casse comunali è stato calcolato in 52,7 mln, con una diminuzione di ben 33 mln rispetto all'anno precedente. In termini percentuali sul totale entrate il peso di questa voce passa dal 23,62% del 2010 al 15,37 del 2011 (Grafico 4 e 5). Nonostante l'incasso derivante da tributi nel 2011 sia aumentato rispetto al 2010 (Tabella 10), è proprio questa diminuzione a rendere negativa la differenza tra le entrate correnti del 2011 e quelle del 2010. In particolare, i proventi risultano in forte calo rispetto all'anno precedente (-20 mln), ed inoltre gravano sul comune: il contratto di gestione del servizio giochi (66,4 mln), il ripiano perdite (10 mln) e le imposte (7 mln), che fanno aumentare i costi di oltre 12 rispetto al 2010.

Le minori somme che il Casinò porta nelle casse del Comune vanno considerate anche nella nostra analisi sul federalismo, in quanto per il 2011 le entrate correnti disponibili sono in diminuzione rispetto al 2010, ma solo a causa dei minori contributi della casa da gioco, e non per una diminuzione delle entrate da tributi, che al contrario sono in aumento. La non considerazione di questa particolarità della città di Venezia potrebbe infatti distorcere le considerazioni sull'effettiva incidenza del federalismo per il comune.

Tabella 17: Dettaglio entrate da Casinò.
Confronto consuntivo – preventivo 2011 e confronto consuntivi 2011 – 2010

Titolo	2011			2010	Var. consuntivo 2011/2010
	Accertamenti a consuntivo	Previsione iniziale	Var. consuntivo / preventivo	Accertamenti consuntivo	
Contributo netto Casinò	52.774.404	60.400.000	-7.625.596	85.724.959	-32.950.555
Così composte					
Proventi del Casinò municipale di Venezia s.p.a.	136.363.958	160.000.000	-23.636.042	157.124.560	-20.760.602
Al netto di:					
Compenso contratto di servizio Casinò municipale di Venezia s.p.a.	66.363.958	90.000.000	-23.636.042	63.624.560	2.739.398
Contributo ripiano perdite	10.050.000	0	10.050.000	0	10.050.000
Imposte e tasse	7.175.596	9.600.000	-2.424.404	7.775.041	-599.445
Totale spese per Casinò municipale di Venezia s.p.a.	83.589.554	99.600.000	-16.010.446	71.399.601	12.189.953

Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

3.4 – Entrate da trasferimenti

Gli effetti del decreto sul federalismo fiscale fanno registrare una consistente flessione sull'ammontare dei trasferimenti da parte dello Stato. La differenza tra il 2010 e il 2011 è di quasi 14 mln, ed è variata anche la composizione delle risorse trasferite: le cinque fonti che componevano questa voce, tra cui era presente anche la compartecipazione Irpef, sono state riunite nel nuovo fondo sperimentale di riequilibrio (249 euro pro capite) e nella compartecipazione Iva (63 euro pro capite), che corrispondono rispettivamente a 67,4 e 16,8 mln (Tabella 18). Il fondo sperimentale è destinato a durare fino all'entrata in vigore della fase a regime del federalismo, quindi almeno fino al 2014, quando sarà sostituito dal fondo perequativo, calcolato a standard. Questo taglio ha fatto scendere le erogazioni da parte dello Stato sotto i 100 mln rispetto ai 113,5 mln del 2010; una diminuzione pari al 12,5% nel solo primo anno di applicazione del federalismo municipale.

I trasferimenti statali non sono i soli ad aver subito una contrazione, quelli regionali hanno infatti subito una diminuzione del 20%, che è pari a 2 mln. Tra le voci che hanno subito i tagli più rilevanti si notano i contributi per la sicurezza sociale (-23%) e quelli per la gestione degli asili nido (-28%)⁶⁶.

⁶⁶ Il comune ha deciso di non aumentare le tasse d'iscrizione per gli asili nido, che al massimo può costare 370 euro, mentre a Bologna si può arrivare a 491, a Genova 386, a Firenze 462.

Tabella 18: Dettaglio entrate da trasferimenti.

Confronto consuntivo - preventivo 2011 e confronto consuntivi 2011 – 2010

Titolo	2011				2010	Var. consuntivo 2011/2010
	Accertamenti a consuntivo	Valore pro capite	Previsione iniziale	Var. cons./prev.	Accertamenti consuntivo	
Entrate da trasferimenti	111.681.584	412,29	111.059.072	622.512	125.664.431	13.982.847
Così composte						
Fondo sperimentale di riequilibrio	67.448.642	248,99	0	67.448.642	0	67.448.642
Compartecipazione Iva	16.801.751	62,02	0	16.801.751	0	16.801.751
Rimborso per spese uffici giudiziari	8.000.000	29,53	6.300.000	1.700.000	10.643.590	-2.643.590
Altri contributi correnti dello Stato	3.822.023	14,11	21.666.249	-17.844.226	22.881.506	-19.059.482
Addizionale energia elettrica	2.789.514	10,30	3.100.000	-310.486	3.132.013	-342.499
Trasferimento per sviluppo investimenti	437.005	1,61	380.360	56.645	889.506	-452.501
Subtotale trasferimenti statali	99.298.918	366,56	101.497.355	-2.198.437	113.504.524	-14.205.606
Contributi regionali per sicurezza sociale	2.704.023	9,98	1.551.428	1.152.595	3.513.894	-809.871

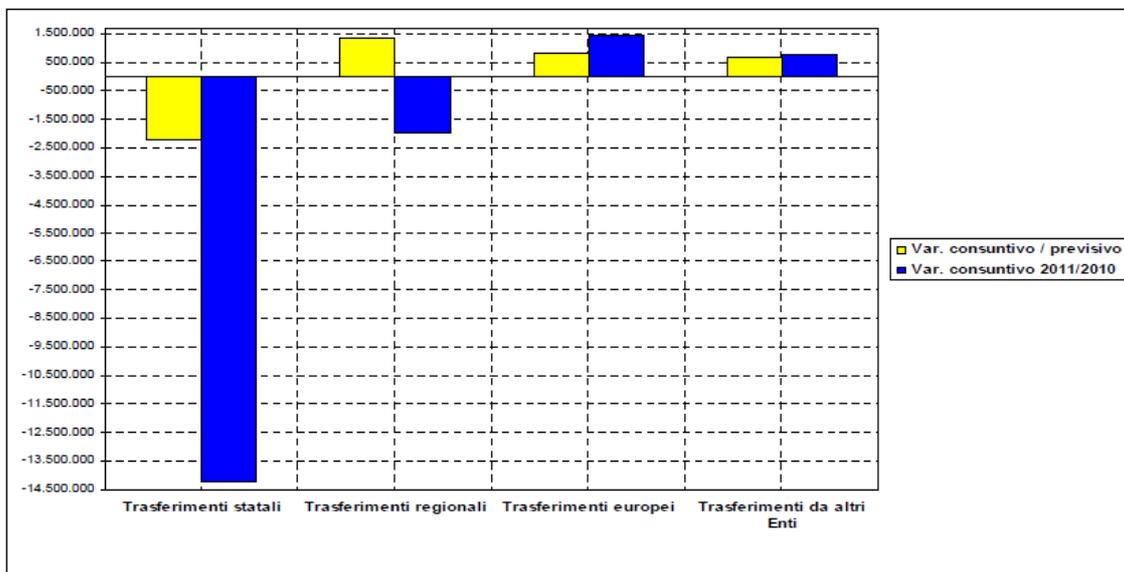
Contributi per la gestione asili nido	745.541	2,75	1.100.000	-354.459	1.040.962	-295.420
Altri contributi regionali	4.907.897	18,12	4.370.163	536.734	5.783.929	-876.032
Subtotale trasferimenti regionali	8.357.461	30,85	7.021.591	1.334.870	10.338.785	-1.981.323
Contributi da parte di organismi comunitari e internazionali	1.826.859	6,74	1.000.000	826.859	373.159	1.453.700
Altri contributi UE	51.118	0,19	55.000	-3.882	59.754	-8.637
Subtotale trasferimenti europei	1.877.977	6,93	1.055.000	822.977	432.913	1.445.063
Contributi e trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	2.007.228	7,41	1.365.126	642.102	1.288.209	719.019
Trasferimenti da Enti pubblici per fondo sociale l.r. 10/96 art. 21	140.000	0,52	120.000	20.000	100.000	40.000
Subtotale trasferimenti da altri Enti	2.147.228	7,92	1.485.126	662.102	1.388.209	759.019

Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Venezia è riuscita a cogliere molte opportunità di finanziamento attraverso i fondi comunitari, infatti per l'anno 2011 i contributi europei sono più alti rispetto al 2010 di quasi 1,5 mln; mentre la differenza tra consuntivo e preventivo è stata 822 mila euro.

I trasferimenti derivanti da altri enti sono in aumento, anche se percentualmente incidono poco, inoltre la variazione tra consuntivo e preventivo del 2011 è viziata dagli eccezionali trasferimenti per il censimento, che l'Amministrazione ha calcolato in 600 mila euro.

Grafico 10: Dettaglio entrate da trasferimenti



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

3.5 – *Il federalismo demaniale per la città di Venezia*

L'art. 5 del decreto attuativo 58/2010 sul federalismo demaniale prevede il trasferimento ai comuni dei beni patrimoniali appartenenti allo Stato. Per una città dall'importanza artistico-culturale come Venezia ciò rappresenta un'opportunità irripetibile e l'Amministrazione comunale ha infatti già formalizzato tutte le procedure di attribuzione dei beni, e sono tutt'ora in corso le attività istruttorie in collaborazione con la Soprintendenza Regionale⁶⁷. Prima del trasferimento di proprietà l'Agenzia delle entrate ha comunque acconsentito al Comune la possibilità di concedere i beni ai soggetti interessati per la loro valorizzazione e per finalità espositivo-culturali, come ad esempio la creazione di mostre e musei. Al patrimonio demaniale appartiene anche ciò che più di ogni altra cosa caratterizza Venezia: la laguna. E' in corso l'individuazione di quelle acque di interesse comunale che possono essere trasferite direttamente alla città prima che il governo passi l'intero demanio marittimo lagunare alla Regione Veneto. Con il trasferimento al comune delle acque lagunari Venezia punta ad avere piena legislazione ed autonomia, soprattutto sui canali interni, in modo da poter modificare secondo le proprie esigenze la mobilità e i trasporti.

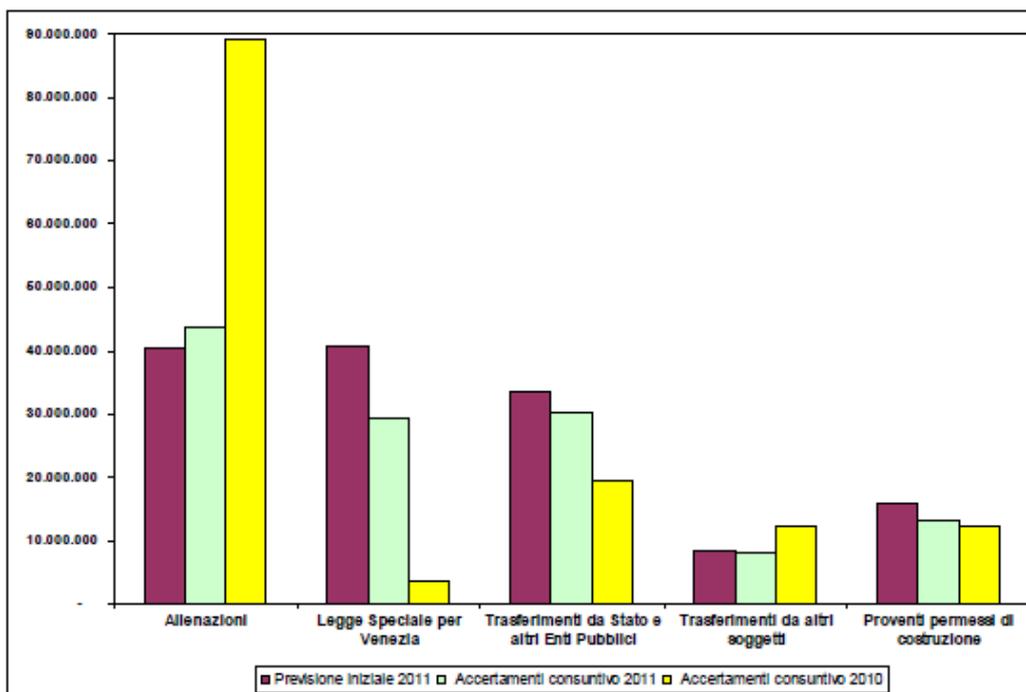
Ricordiamo inoltre che, una volta trasferiti i beni patrimoniali, al comune è concesso venderli ai privati, cosa che Venezia fa già con i beni presenti nel proprio patrimonio. Anche per il 2011 infatti le maggiori entrate in contro capitale derivano proprio da alienazioni di beni immobili presenti nel centro storico. In particolare la cifra raccolta di 43,7 mln è quasi interamente riconducibile alla vendita di Ca' Corner della Regina⁶⁸ (Grafico 11). Questa cifra, valutata in 40 milioni, è però meno di metà di quanto raccolto nel 2010, dove alcune grosse operazioni immobiliari avevano portato nella casse comunali quasi 90 mln⁶⁹.

⁶⁷ Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011, pag. 47.

⁶⁸ L'immobile di proprietà del Comune Ca' Corner della Regina è stato venduto alla società Petranera srl, a cui fa capo la ben più nota Prada spa, per la cifra di 40 mln di euro. Il palazzo, già sede dell'archivio storico della Biennale, dovrà rispettare le clausole di riqualificazione previste nell'atto di vendita, diventerà quindi un museo ed ospiterà delle mostre d'arte. È stata però concessa la possibilità di costruire un appartamento all'ultimo piano per i nuovi acquirenti.

⁶⁹ Si veda il Rendiconto della Gestione dell'anno 2010.

Grafico 11: Entrate in conto capitale



Fonte: Città di Venezia - Relazione illustrativa al Rendiconto della Gestione 2011

Grazie al federalismo demaniale ci sarà quindi un ulteriore trasferimento di beni patrimoniali apportando al comune di Venezia una sorta di “tesoretto” che oltre all'incalcolabile valore artistico, incorpora anche un importante valore economico che può essere sfruttato in caso di necessità.

Un' altra particolarità di Venezia, oltre al Casinò, è il contributo apportato dalla Legge Speciale che seppur in diminuzione rispetto al 2010, si attesta in poco meno di 30 mln di euro. Con questo trasferimento lo Stato riconosce la salvaguardia dell'ambiente storico, archeologico e artistico della Città di Venezia e della sua laguna, in particolare la tutela dell'equilibrio idraulico che mina la vita della città stessa.

3.6 – *Le previsioni per il 2012*

Le rilevanti novità introdotte dal federalismo per l'anno 2012 sono destinate a cambiare la composizione delle entrate e dei trasferimenti. In particolare l'Imu, l'imposta più discussa, dovrebbe portare nelle casse comunali un cifra molto più alta rispetto all'imposta che va a sostituire (l'Ici), anche se la metà andrà alle casse dello Stato per poi essere redistribuita. In seconda battuta lo sblocco totale concesso sull'addizionale Irpef a partire da quest'anno farà lievitare le aliquote, e con esse il gettito raccolto. Anche l'imposta di soggiorno per la prima volta verrà applicata per un intero anno, dopo la prima prova avvenuta negli ultimi quattro mesi del 2011. Ci si aspetta che queste maggiori entrate facciano ulteriormente diminuire la componente relativa ai trasferimenti e quindi la dipendenza del comune dallo Stato e dalla Regione Veneto.

3.6.1 – *Entrate previsionali*

Molte significative modifiche apportate dal decreto sul federalismo municipale entrano a far parte del bilancio previsionale del 2012 e provocano un forte aumento di quanto viene raccolto direttamente dal comune, in particolare, come si nota dalla Tabella 19, rispetto al 2011 l'Amministrazione calcola un aumento delle entrate di ben il 107,18%. Si nota immediatamente il peso rilevante dell'Imu⁷⁰, il cui gettito stimato è sopra i di 370 euro ad abitante (più di 100 mln di euro in totale); quasi il doppio del gettito della vecchia imposta sugli immobili, L'ici⁷¹. Lo sblocco totale dell'addizionale Irpef porterà invece nelle casse comunali quasi 84 euro pro capite, una cifra molto più alta rispetto all'anno precedente data dal notevole rialzo delle aliquote concesso dal decreto 138/2011.

⁷⁰ Per le aliquote Imu si rimanda al paragrafo 2.3.5.

⁷¹ Si ricorda comunque che solo il 50% di quanto raccolto resta nella casse comunale, mentre l'altra metà va versata allo Stato.

La soglia di esenzione è fissata in 20.100 euro, ed al di sopra di questa cifra l'imposta viene applicata sull'intero reddito, mentre le nuove aliquote fissate per scaglioni sono:

- fino a 15 mila euro 0,63%
- oltre 15 mila e fino a 28 mila 0,77%
- oltre 28 mila e fino a 55 mila 0,78%
- oltre 55 e fino a 75 mila 0,79%
- oltre i 75 mila euro 0,80%

In totale rispetto al 2011 è stato calcolato un introito più alto del 223,15%.

Anche l'imposta di soggiorno, l'unica vera imposta propria introdotta dal federalismo municipale, è destinata ad assumere un ruolo importante con i suoi quasi 23 mln previsti. Ovviamente si tratta di una stima basata sui dati storici delle presenze turistiche nelle strutture ricettive, un dato che seppur in crescita negli anni, è molto difficile da calcolare in maniera esatta. Anche l'aumento rispetto all'anno precedente (229,70%) non è rilevante in quanto nel 2011 è stata applicata solo per nell'ultimo quadrimestre.

Tabella 19: Dettaglio entrate previsionali 2012 e confronto su consuntivo 2011

	Previsione 2012	Valore pro-capite	Accertamenti a consuntivo 2011	Variazione previsione 2012 su consuntivo 2011	
				Var. assoluta	Var. percentuale
Entrate da tributi	150.936.000	473,20	72.606.000	78.330.000	107,18%
Così composte					
Imposta comunale sugli immobili	4.750.000	17,54	58.666.000	-53.916.000	-91,90%
Imposta municipale propria	100.426.000	370,73	0	100.426.000	-
Addizionale Irpef	22.750.000	83,98	7.040.000	15.710.000	223,15%
Imposta di soggiorno	22.750.000	-	6.900.000	15.850.000	229,70%
Diritti sulle pubbliche affissioni	180.000	0,66	166.000	14.000	8,70%
Cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche	73.000	0,27	77.000	-4.000	-5,23%
Altre tasse	7.000	0,02	6.000	1.000	20,49%

Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

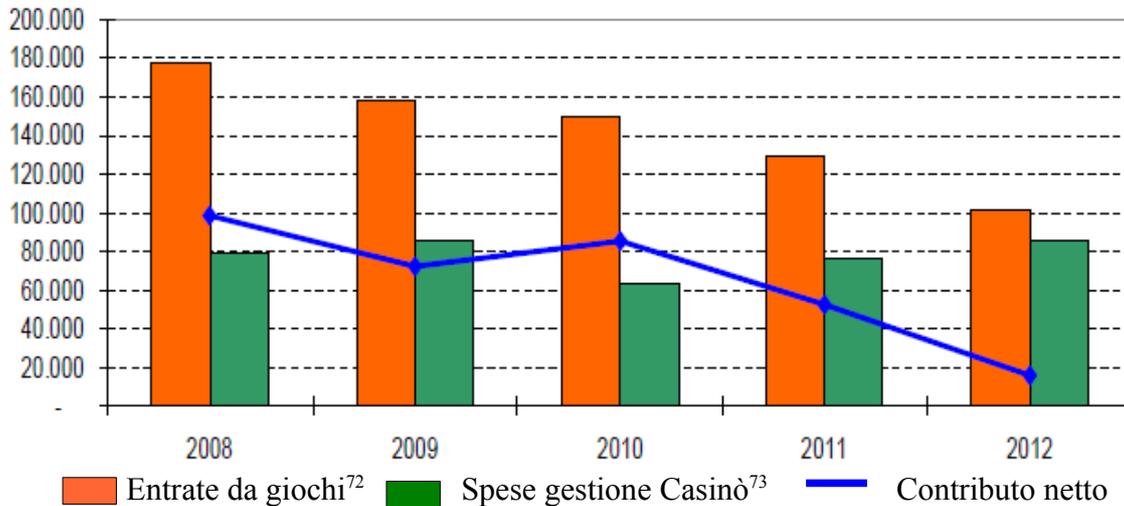
3.6.2 – Previsione entrate da Casinò

Per il 2012 il contributo del Casinò è previsto ancora in forte diminuzione, nello specifico di quasi il 70% rispetto al 2011, passando da 52,7 mln a soli 15,9 mln (Tabella 19).

E' interessante osservare dal Grafico 12 come le entrate derivanti dai giochi siano sempre meno, mentre le spese per la gestione siano sempre più alte. Ciò ha portato la diminuzione del contributo netto da quasi 100 mln a 15,9 mln in solo 4 anni.

È importante considerare a parte il contributo del Casinò perché, data la sua importanza, gli scostamenti delle cifre che compongono questa voce rischiano di non rendere visibili i contributi apportati da altri tipi di entrate. Ecco perché nelle nostre analisi riguardo al federalismo trattiamo i dati al netto del contributo della casa da gioco.

Grafico 12: Contributo netto Casinò 2008 - 2012



Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

⁷² Importo al netto delle imposte.

⁷³ Importo comprensivo del ripiano perdite.

Tabella 20: Dettaglio contributo netto da Casinò 2010 - 2012

	Previsione 2012	Accertamenti a consuntivo 2011	Accertamenti a consuntivo 2010	Variazione previsione 2012 su consuntivo 2011	
				Var. assoluta	Var. percentuale
Proventi dal gioco al netto imposte	101.100.000	129.188.362	149.349.519	-28.088.362	-21,74%
Trasferimenti a Casinò s.p.a. (compreso contratto di servizio e ripiano perdite)	85.200.000	76.413.958	63.624.560	8.786.042	11,50%
Contributo netto Casinò	15.900.000	52.774.404	85.724.959	-36.874.404	-69,87%

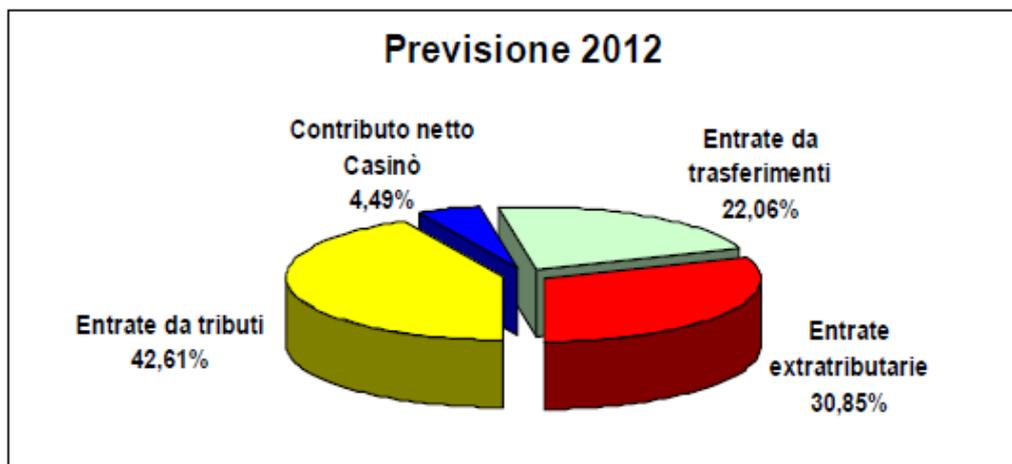
Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

3.6.3 – Previsione entrate da trasferimenti

All'aumento delle entrate da tributi corrisponde una diminuzione pro capite dei trasferimenti prevista in 123 euro (da 412 a 289), corrispondente al 30% in meno, e quasi totalmente attribuibile a minori trasferimenti statali. In forte diminuzione percentuale anche le somme derivanti dall'unione europea (-43,77%), ma che corrispondono a soli 800 mila euro. Come prevedibile quindi le somme che andranno ad alimentare il nuovo fondo sperimentale di riequilibrio saranno minori perché ora il comune controlla più tributi, inoltre il trend di diminuzione è stato comunque rilevante anche fra 2011 e 2010.

Il grafico seguente mostra come le entrate tributarie, a differenza del passato (si vedano grafici 4 e 5 al paragrafo 3.2) sono una percentuale quasi doppia rispetto ai trasferimenti, con quest'ultimi che ora coprono solo il 22,06% di tutte le entrate.

Grafico 13: Composizione percentuale previsionale entrate 2012



Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

Tabella 21: Entrate da trasferimenti.
Previsione 2012 e confronto con consuntivo 2011

	Previsione 2012	Valore pro capite	Accertamenti a consuntivo 2011	Accertamenti a consuntivo 2010	Variazione previsione 2012 su consuntivo 2011	
					Var. assoluta	Var. percentuale
Entrate da trasferimenti	78.153.000	289	111.682.000	125.664.000	-33.529.000	-30,02%
Così composte						
Trasferimenti statali	66.850.000	246,78	99.299.000	113.505.000	-32.449.000	-32,68%
Trasferimenti regionali	7.609.000	28,09	8.357.000	10.339.000	-748.000	-8,96%
Trasferimenti europei	1.056.000	3,90	1.878.000	433.000	-822.000	-43,77%
Trasferimenti da altri Enti	2.638.000	9,74	2.147.000	1.388.000	491.000	22,87%

Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

3.7 – L'autonomia impositiva

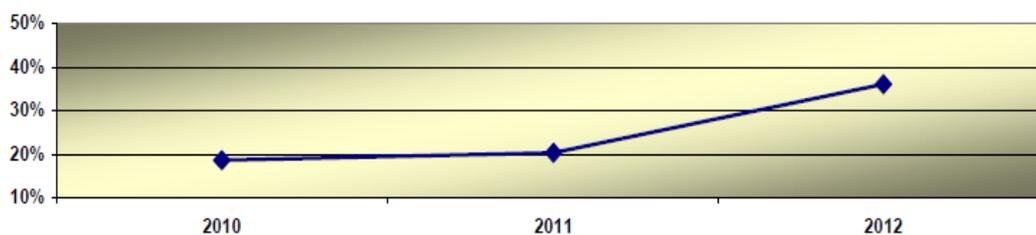
Con le nuove norme entrate in vigore sono aumentate le entrate tributarie e diminuiti i trasferimenti statali, ciò dovrebbe quindi aumentare l'autonomia impositiva, cioè la capacità che ha il comune di autofinanziarsi con tributi propri. Per capire meglio se ciò sta effettivamente avvenendo compariamo le somme in entrata negli anni 2010, 2011 e 2012 depurando questo dato dal contributo del Casinò e dalla composizione del fondo sperimentale di riequilibrio.

Tabella 22: Autonomia impositiva dal 2010

Autonomia impositiva	Consuntivo 2010	Consuntivo 2011	Previsione 2012
Entrate correnti Titolo I	67.911.000	75.643.000	150.936.000
Entrate correnti Titolo I + II + III	365.617.000	374.189.000	419.986.000
(E: Titolo I / E: Titoli I + II + III) x 100	18,57%	20,22%	35,94%

Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

Grafico 14: Andamento percentuale autonomia impositiva



Fonte: Città di Venezia – Bilancio di previsione 2012

Si nota tra il 2010 e il 2011 un aumento dell'autonomia, seppur minimo (da 18,57% a 20,22%), mentre più consistente è l'aumento tra il 2011 e il 2012, che grazie al consolidamento di alcuni tributi e soprattutto all'introduzione dell'Imu, raggiunge così il 36%.

L'autonomia finanziaria è uno degli obiettivi a cui mira il federalismo fiscale, e i risultati ottenuti sembrano molto incoraggianti. Una percentuale non basta però a definire quanto fatto finora come un successo assoluto, ma va analizzata più in profondità. La vera autonomia si ha quando il comune ha la possibilità di decidere cosa e quanto tassare, mentre tutti i tributi entrati in vigore fino ad oggi sono di derivazione statale, ed all'ente locale rimane solo la possibilità, talvolta molto limitata, di decidere le aliquote. Inoltre abbiamo più volte ricordato che il 50% degli introiti dell'imposta municipale propria, che è quella con il gettito maggiore, vanno versati alle casse dello stato. Quanto fatto fino ad adesso è quindi solo un piccolo passo verso il vero federalismo fiscale e la piena autonomia impositiva, anche se rappresenta un buon punto di partenza.

CONCLUSIONI

Grazie al decreto 23/2011 il federalismo fiscale municipale è ad una svolta decisiva. Dalle prime riforme in senso federale la società è profondamente cambiata, insieme ai servizi che vengono richiesti dai cittadini, a ciò si lega una necessità oggettiva di riordino e semplificazione della finanza locale con il fine di ridurre il sempre più opprimente carico fiscale.

La legge 42/2009 rappresenta un deciso passo avanti verso il federalismo, ed arriva quasi dieci anni dopo l'importante riforma del titolo V della Costituzione del 2001. La novità più importante riguarda sicuramente l'introduzione dei costi standard, che rappresentano una vera e propria rivoluzione in ambito federale. Il criterio della spesa storica, che ha contraddistinto il sistema fino ad oggi, non premia gli enti più virtuosi e comunque non incentiva l'autonomia nei confronti dello stato. Il processo di definizione dei costi standard è ancora in fase di sviluppo, e per quanto le prime approvazioni facciano ben sperare, risulta impossibile ad oggi formulare una conclusione sulla loro effettiva utilità. Altri elementi positivi si riscontrano nella flessibilità e manovrabilità dei tributi di cui si parla all'articolo 7, che seppur limitate, metteranno fine ai trasferimenti vincolati, lasciando così libertà di spesa agli enti locali. Inoltre la possibilità di introdurre imposte di scopo in un campo più allargato che in passato permetterà la creazione di una nuova fiscalità locale, composta di due livelli: quello delle partecipazioni e quello dei tributi. Ciò rappresenta qualcosa di molto vantaggioso per gli enti locali, anche se l'ampiezza delle autonomie concesse sarà decisa con decreti emanati dallo Stato centrale. A ciò si aggiunge la ricerca di una massimizzazione dell'efficienza attraverso un sistema premiale e sanzionatorio nei confronti di tutti i livelli inferiori che si basa sulla stesura di un inventario di fine mandato, che deve rispettare indicatori di efficienza e di adeguatezza dei servizi offerti. Questo sistema serve a responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali, che devono essere in grado di gestire quello che viene loro delegato, o si rischia di provocare un danno peggiore. Le basi che

pone la legge 42/2009 sono quindi senza dubbio positive, il problema sarà vedere se e come verranno efficientemente messe in pratica.

Il nostro lavoro si è però focalizzato sul decreto attuativo 23 del 2011 riguardante il federalismo fiscale municipale che, come abbiamo visto, comporta l'entrata in vigore di molte novità sia nella per quanto riguarda le entrate, sia per i trasferimenti. Data la complessità del decreto il Governo ha optato per un graduale processo di attuazione, composto di due parti. Prima che il sistema vada a regime infatti, si è istituita una fase sperimentale destinata a durare almeno fino al 2014.

Alcune critiche sono state sollevate, tra cui la più importante riguarda la mancanza totale di poter introdurre imposte proprie (tranne l'imposta di soggiorno) che garantiscono vera autonomia di entrata al comune. Sicuramente i sindaci si aspettavano da questo decreto la possibilità di agire in maniera profonda sulla propria politica fiscale ottenendo in questo modo, oltre ai vantaggi economici, migliori servizi per i propri cittadini. Le modifiche subite dal decreto in corso d'opera, come nel caso dell'Imu, o nell'anticipo dello sblocco sull'addizionale Irpef, sembrano un po' lo specchio della confusione che questa legge si porta dietro.

Ciò che ne risulta è una manovrabilità fortemente limitata, sia nel caso delle aliquote che nelle scelte di spesa, ed è addirittura nulla nel caso della scelta della base imponibile, in quanto una municipalità non può istituire autonomamente un'imposta. Nonostante questo decreto fosse annunciato come un passo fondamentale per il federalismo comunale molte aspettative sono state quindi disattese.

Il caso pratico che abbiamo analizzato dimostra comunque la presenza di elementi positivi in termini di autonomia. L'analisi del bilancio della città di Venezia evidenzia come nell'anno 2011, grazie alle prime modifiche entrate in vigore, la componente relativa ai tributi propri sia aumentata, con conseguente diminuzione dei trasferimenti da parte dello stato, rendendo quindi il comune meno dipendente dalle somme che il Governo centrale redistribuisce in maniera perequativa. Questo trend positivo continua nel 2012 in maniera più marcata, dove grazie all'introduzione dell'Imu, lo sblocco dell'addizionale Irpef, e l'imposta di soggiorno, l'amministrazione prevede un gettito di 150 milioni di euro sole per queste tre

imposte. Tutto il sistema è però ancora in fase di sviluppo e risulta quindi difficile affermare se questo nuovo fisco federale porti veramente dei vantaggi ai comuni e soprattutto ai cittadini. Rispetto agli altri comuni Venezia deve sicuramente la sua maggiore autonomia al turismo, i cui introiti sono fondamentali, e l'imposta di soggiorno, è destinata a diventare una voce influente nel bilancio municipale. Inoltre il federalismo demaniale può dare dei vantaggi particolari rispetto ad altri comuni che non dispongono dello stesso patrimonio artistico.

Le maggiori entrate ottenute con le nuove imposte proprie, e la rispettiva diminuzione dei trasferimenti, come ci si aspettava a preventivo, hanno reso il comune più indipendente dallo Stato e dalla Regione. Bisogna porre però attenzione ai tagli subiti ad esempio sui trasferimenti riguardanti la sicurezza e gli asili nido, in quanto l'autonomia del comune perde tutto il suo valore nel caso venissero concessi dei servizi di qualità non adeguata. L'analisi sul federalismo si potrà però dire completa solo quando sarà a regime il sistema a fabbisogni standard e non ci sarà più il ricorso alla spesa storica, gli standard permetteranno un'analisi uniforme e comparata nonché l'emersione dei comuni più virtuosi.

BIBLIOGRAFIA

- Ambrosanio M. e Bordignon M. (2007) *Il federalismo fiscale in Italia: fatti e problemi*. Rivista di politica economica, pp 37-44.
- Ambrosanio M. e Bordignon M. (2009) *Senza numeri non c'è federalismo*. www.lavoce.info, 22/03/2009.
- Antonini L. (2009) *Federalismo fiscale: la manovrabilità dei tributi propri*. Astrid.
- Arachi G. , Mapelli V. e Zanardi A. (2009) *Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale*. Short note n. 4, Econpubblica-Università Bocconi, Milano.
- Arachi G. e Zanardi A. (2010) *Tutto ruota intorno ai fabbisogni standard*. www.lavoce.info, 09/11/2010.
- Baldi B. (2010) *I “numeri” del federalismo fiscale: un confronto tra regioni*. Le Istituzioni del federalismo, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.
- Balduzzi P. e Bordignon M. (2011) *Le penultime sorprese di un decreto che continua a cambiare*. www.lavoce.info.
- Balduzzi P. (2012) *Imu, la special one*. www.lavoce.info. 06/04/2012.

- Bassanini F. (2008) *Il “modello federale” e il federalismo fiscale*. Astrid.
- Bifulco R. (2011) *Osservazioni sulla legge n.42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*. Astrid.
- Bizioli G. (2009) *Il federalismo fiscale. Luci e ombre della legge delega 42 del 2009*. www.benecomune.net, 12/08/2009.
- Bordignon M. (2005) *Alcune tesi sul federalismo fiscale all'italiana*. Rivista economica del Mezzogiorno, pp. 6-10.
- Bordignon M. (2010) *Numeri in libertà sul federalismo*. www.lavoce.info, 31/12/2010.
- Bordignon M. e Cerniglia F. (2004) *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomia locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*. Rivista di politica economica, pp. 89-98.
- Bisio L. e Nicolai M. (2009) *Il patto di stabilità interno e gli strumenti di finanza locale*, Maggioli.
- Brunetta R. (2012) *A che punto siamo con l'attuazione del federalismo fiscale*. Dossier di Free Foundation, 20/04/2012.
- Buglione E. (2009) *Alcune osservazioni costruttive sul ddl delega in materia di federalismo fiscale in merito al finanziamento delle regioni*. Relazione alla Commissione bilancio della Camera dei Deputati.
- Buratti C. (2005) *Fisco federale, proposte per l'Italia*. Working paper SIEP,

n. 459.

- Capozzi V. e Di Nardo T. (2010) *La fase transitoria del federalismo municipale*.
- Capozzi V. e Ranucci S. (2011) *Il decreto attuativo sul federalismo municipale*. Osservatorio enti locali. 02/2011.
- Cerniglia F. (2009) *La partita aperta del federalismo fiscale*. Aggiornamenti sociali n. 7-8 del 2009.
- Cottone N. (2012) *L'imposta di scopo sopravvive oggi solo a Nocera Terinese e Caserta*. Il Sole 24 ore, 24 aprile 2012.
- Comune di Venezia (2011) *Rendiconto della Gestione per l'esercizio finanziario 2011*, delibera n.37 del 27/04/2012.
- Comune di Venezia (2012) *Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012*, delibera n.56 del 11/07/2012.
- D'antoni M. , Pellegrino S. e Zanardi A. (2010) *Prove di federalismo municipale*. www.lavoce.info.
- Dell'Oste C. (2012) *Il flop della cedolare secca: le entrate 2011 si fermano a 675 milioni*. Il Solo 24 ore, 7 marzo 2012.
- Franchetto F. (2012) *Soppressione addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica*. www.nextville.it, 5/01/2012.

- Giarda P. (2002) *“le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione”*. Società italiana di economia pubblica, working paper n.115.
- Giordano L. e Tirelli A. (2012) *Dall'Ici all'Imu*. Maggioli.
- Guerra M. C. e Zanardi A. (2011) *Lo psicodramma delle imposte comunali*. www.lavoce.info, 25/10.2011.
- Ielo G. (2011) *Il federalismo fiscale municipale*. Ipsoa.
- Jorio E. (2011) *Federalismo fiscale: il nuovo fisco municipale*. www.Federalismi.it, 06/05/2011.
- Jorio E. (2011b) *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard*. www.Federalismi.it, 26/04/2011.
- Lebro D. (2012) *Tassa di soggiorno: iniquo commisurarla a stelle alberghi*. www.julienews.it, 22/06/2012.
- Macciotta G. (2008) *“Regioni speciali e federalismo fiscale”*. Relazione al seminario organizzato dalla regione Sardegna sul federalismo fiscale, 12/09/2008.
- Misiani A. (2011) *Federalismo municipale: contenuti, criticità ed effetti sulla gestione del bilancio*. Commissione bicamerale per il federalismo municipale. Astid On line.
- Musgrave R. A. (1959) *The theory of public finance*. New York: Macgrow-

Hill.

- Oates W. E. (1999) *An essay on fiscal federalism*. Journal of Economic. Vol. XXXVII, pp. 1120-1149.
- Oates W. E. (1972) *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Javonovich.
- Onida V. (2010) “*La riforma dei comuni e delle province e il difficile rapporto fra Regioni ed enti locali*”. Istituzioni del federalismo. Quaderni n.2, pp. 167-178.
- Orsi C. (2012) *La nuova Imu*. Maggioli.
- Palermo F. (2012) *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*. Istituzioni del federalismo. Quaderno n.1.
- Petretto A. (2011) *Lo stato di attuazione del federalismo fiscale*. Astrid.
- Pica F. (2009) *Federalismo fiscale*. Quaderno Svimez n.21.
- Pisauro G. (2005) *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*. Italianieuropei, n.1.
- Ruffini P. (2011) *Le novità per l'addizionale comunale Irpef*, www.leggioggi.it.
- Sanna R. e Zelinotti R. (2012) *Aumentano le addizionali Irpef. Ancora una misura iniqua*. Dipartimento politiche economiche Cgil.

- Scheggi M. (2009) *Costi standard e livelli essenziali di assistenza: problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*. Mimeo.
- Sfodera F. (2012) *480 comuni applicano tassa soggiorno, ma nessuno fa rendiconto*. www.confindustriaalberghi.it.
- Tardiola A. (2009) *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*. *Rivista di politiche sociali*, n.3, pp. 209-216.
- Tassa E. (2002) *Il patto di stabilità interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni Paesi Europei*. *Studi e note di economia*, n.3/202, pp. 109-122.
- Tommasetti A. e Ranucci S. (2012) *Gli effetti del federalismo municipale nel bilancio dell'ente locale*. FrancoAngeli.
- Tosi F. (2011) *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*. Istituto regionale programmazione economica della Toscana. 06/2011.
- Weisz B. (2012) *Aliquote Imu: mappa dei comuni a confronto*, www.pmi.it, 07/06/2012.
- Zanardi A. (2011) *E' ancora lunga la strada dell'Italia federale* www.lavoce.info, 11/01/2011.