



# **Il quadro finanziario dei Comuni**

**LUGLIO 2010**

**SINTESI**

## Sommario

<b>Capitolo 1 - La finanza locale nel biennio 2008-2009.....</b>	<b>4</b>
Il quadro generale di finanza pubblica .....	4
I conti dei Comuni per il 2008 .....	7
<i>Dinamiche 2004-2008</i> .....	7
<i>Dinamiche territoriali</i> .....	8
Gli effetti del patto di stabilità interno nel triennio 2007-2009 .....	10
Contributo al risanamento.....	11
<b>Capitolo 2 - La manovra finanziaria per i Comuni nel triennio 2010-2012 .....</b>	<b>13</b>
Gli effetti sui bilanci dei Comuni nel triennio 2010-2012 .....	13
La separazione del Patto di Stabilità Interno dalla Manovra: stabilità e sostenibilità .....	16
L'impatto delle ipotesi alternative di distribuzione della Manovra .....	19
<b>Capitolo 3 - Le tendenze dei conti pubblici nel triennio 2010- 2012 .....</b>	<b>24</b>
Le tendenze recenti della finanza comunale .....	24
La previsione 2010-2012.....	25
<i>Il quadro tendenziale per la finanza comunale</i> .....	25
<i>Gli effetti del Patto di stabilità sulla finanza comunale</i> .....	26
<i>Il combinato effetto di Manovra e PSI</i> .....	27

<i>Quadro programmatico dei Comuni</i> .....	29
Fattori critici.....	31
<i>Verso il pareggio, senza rispettare il Patto</i> .....	31
<i>Come cambia la composizione delle entrate</i> .....	32
<i>Come cambia la composizione delle spese</i> .....	33
<i>Dimensione della correzione su entrate e spese in prospettiva storica</i> .....	35
<i>Peso gravante sui cittadini e sulle prospettive di sviluppo</i> .....	36
<b>Capitolo 4 - Il nuovo assetto dei tributi comunali</b> .....	<b>37</b>
Il primo passo verso l'autonomia: la soppressione dei trasferimenti .....	38
L'attuale quadro delle entrate comunali.....	41
Il nuovo scenario dell'autonomia tributaria .....	43
Opportunità e aspetti critici per il riassetto delle Entrate .....	46
<i>I tributi immobiliari statali</i> .....	46
<i>Le nuove imposte comunali a base immobiliare</i> .....	47
<i>Imposta sui trasferimenti immobiliari</i> .....	47
<i>Imposta sui redditi immobiliari</i> .....	49

## **Capitolo 1 - La finanza locale nel biennio 2008-2009**

### **Il quadro generale di finanza pubblica**

Il quadro della finanza locale si cala in uno scenario di finanza pubblica sensibilmente indebolito dalla perdurante crisi economico-finanziaria.

Alla contrazione del 5,0% del PIL registrata nel 2009 si è accompagnata una repentina risalita del deficit della Pubblica Amministrazione, che è passato dal 2,7% del 2008 al 5,3% in rapporto al PIL. Alla formazione del forte disavanzo hanno concorso essenzialmente l'impennata delle uscite correnti, cresciute di 3 punti percentuali rispetto al 2008 al netto degli interessi, e una lieve contrazione delle entrate correnti (-0,3% in quota al PIL). Non trascurabile anche l'aumento della spesa in conto capitale, cresciuta di 6 decimi di PIL rispetto al 2008.

Dall'analisi per comparto della Pubblica Amministrazione con riferimento alla dinamica della spesa corrente al netto degli interessi, emerge come i 3 punti percentuali di maggiore spesa in rapporto al PIL siano stati determinati in prima battuta dagli oneri previdenziali (1,4 punti percentuali) e dallo Stato (0,9% del PIL), e in misura residuale da Regioni (0,5%) e Comuni (0,2%).

Per il 2010 le previsioni contenute nella recente Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica per il 2010 (RUEF) contemplavano una ripresa del PIL dell' 1%, cui si accompagnava un ulteriore peggioramento del tasso di

disoccupazione rispetto al 2009, che cresce di 9 decimi percentuali e raggiunge il valore dell'8,7%. Per gli anni successivi, la crescita del PIL prendeva gradualmente quota portandosi dapprima all'1,5% nel 2011 e successivamente al 2% nel 2012.

A seguito del varo della manovra finanziaria di circa 25 miliardi di euro per il biennio 2011-2012 tali aspettative di crescita sono state ridimensionate dall'effetto depressivo esercitato dalle misure di contenimento della spesa e di aumento del prelievo fiscale. Secondo le stime del Tesoro e della Banca d'Italia, cumulativamente la manovra frena la ripresa di circa mezzo punto percentuale nel periodo 2010-2012, confinando la crescita del PIL strutturalmente sotto il 2%.

Sommando gli effetti della manovra vigente con quella anticipata con il decreto legge 78/2010 si giunge ad una correzione dei saldi che vale circa 43,6 miliardi di euro per il 2011 e oltre 57,5 miliardi di euro a decorrere dal 2012, sicuramente la manovra finanziaria più aspra della storia di questo Paese, con un impatto finale sul saldo primario di 3,5 punti percentuali (circa 1,5 punti superiore alle manovre per il 1997 e per il 2007, entrambe realizzate dal Governo Prodi).

La correzione si articola essenzialmente in un taglio alla spesa per circa 46 miliardi di euro a regime, cui si aggiunge un incremento di circa 11,7 miliardi di euro delle entrate. A livello di settore della Pubblica Amministrazione, la manovra sulle entrate è tutta a carico delle Amministrazioni centrali, mentre il taglio di spesa agisce per quasi la metà sulle Amministrazioni locali, per il 44% sui bilanci delle Amministrazioni centrali e per

la restante parte sugli Enti previdenziali. A loro volta, i tagli per circa 22,5 miliardi di euro imposti alle Amministrazioni locali a partire dal 2012 interessano per quasi un terzo i Comuni, che a regime avranno effettuato una riduzione di spesa di circa 7 miliardi di euro, circa il 14% della loro spesa complessiva.

La grande correzione dei conti pubblici viene calata in un momento in cui tutto il comparto comunale ha pressoché raggiunto il pareggio di bilancio - nel 2009 i Comuni fanno registrare un disavanzo di 300 milioni di euro - e si trova costretto a generare avanzi consistenti di oltre 4 miliardi di euro per finanziare abbattimenti del debito pubblico degli altri comparti della PA.

L'Istat conferma inequivocabilmente un *trend* di lungo periodo che, a partire dal 2004, ha determinato nel 2009 un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di oltre 3,3 miliardi di euro, contro un deterioramento complessivo registrato dall'intera Pubblica Amministrazione nello stesso periodo di oltre 32 miliardi di euro.

A determinare il concorso positivo e l'andamento virtuoso dei Comuni rispetto agli altri livelli di governo, ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa.

I Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento dei conti pubblici ma che, per raggiungere questi risultati, ha dovuto sacrificare una cospicua parte della spesa per investimenti, giacché il solo contenimento della spesa corrente non sarebbe stato sufficiente al raggiungimento degli obiettivi. È evidente che la manovra per il prossimo biennio, accentuando questo processo,

inevitabilmente si scaricherà su un'ulteriore contrazione della spesa per investimenti.

## **I conti dei Comuni per il 2008**

### *Dinamiche 2004-2008*

Nel quinquennio **le entrate** registrano un aumento cumulato dell'8%. Si tratta di una dinamica complessivamente debole, quasi nulla in termini reali, ovvero depurata dalla crescita dei prezzi al consumo, ma che si realizza in modo asimmetrico lungo il periodo considerato.

Mentre nella prima parte del quinquennio le entrate si contraggono in termini nominali, a partire dal 2006 la crescita delle risorse subisce una sostanziale accelerazione o rimbalzo rispetto alla caduta, registrando al 2008 una crescita dell'8,4%.

Ad influenzare negativamente il profilo delle entrate comunali nel periodo 2004-2006 ha concorso principalmente il blocco dei trasferimenti correnti e la contrazione delle entrate in conto capitale, in particolare dei trasferimenti che si sono contratti del 4,0%. Viceversa, nel periodo successivo, al netto della ricomposizione tra entrate tributarie e trasferimenti per effetto dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, risultano in aumento tutte le componenti di entrata, in particolar modo quelle extratributarie e in conto capitale al netto dei trasferimenti, che fanno registrare un aumento di oltre l'11%.

La **dinamica della spesa** è complessivamente più contenute rispetto alle entrate, essendo la crescita cumulata del periodo

pari al 3,5%, che in termini reali equivale ad una riduzione della spesa.

Il basso profilo di crescita della spesa ha origine dalla composizione di dinamiche contrapposte sul versante delle uscite correnti, che crescono lungo tutto il periodo considerato del 10,9%, e su quello della spesa in conto capitale, che invece si contrae in termini nominali del 13,6%.

### *Dinamiche territoriali*

*I Comuni del Sud attivano la leva fiscale...*

A fronte di una crescita delle entrate dell'8% per l'intero comparto, le risorse dei Comuni del Centro sono rimaste invariate rispetto al 2004, quelle del Nord sono cresciute del 5,6% e quelle del Sud del 17,6%.

La crescita delle **entrate correnti** di circa il 9,5% su base nazionale si produce essenzialmente al Sud, con una variazione del 16,4% nel quinquennio 2004-2008, mentre assume dinamiche più fiacche al Nord (7,7%) e al Centro (4,2%). Su base dimensionale, le dinamiche più brillanti si riscontrano negli Enti con meno di 5 mila abitanti, mentre in media la crescita si assesta intorno al 10% nei Comuni più grandi.

Stessa gerarchia territoriale si rinvia con riferimento alle **entrate in conto capitale**, che registrano una crescita di circa il 23% nei Comuni del Sud ed una riduzione del 2,3% al Nord e dell'11,2% al Centro. Su tali dinamiche influisce l'erraticità e asimmetria dei trasferimenti regionali in conto capitale, nonché

il criterio di contabilizzazione adottato nelle statistiche, che è quello della cassa.

*... per finanziare gli Investimenti*

Analizzando il dettaglio territoriale e dimensionale delle principali voci di spesa, il primo punto da sottolineare è che, sul versante più dinamico registrato in ambito nazionale, ovvero quello delle **uscite correnti**, si osservano dinamiche molto sostenute sia al Sud che al Nord, con tassi di crescita, rispettivamente, del 15 e del 10%, mentre la crescita nei Comuni del Centro si ferma al 6,7%, che in termini reali equivale ad una contrazione di spesa.

Infine, passando alla **spesa in conto capitale**, se è vero che gli investimenti registrano in aggregato una significativa contrazione lungo il periodo considerato, è anche vero che tale risultato dipende dalla composizione di variazioni positive al Sud per circa l'8%, con picchi di crescita intorno al 15% registrati in Puglia e in Basilicata, e di riduzioni di spesa al Nord e, soprattutto al Centro, dove in entrambi i casi si segnalano tassi di crescita negativi superiori (Marche) o prossimi (Emilia Romagna) al 30%.

È forse questo il tratto distintivo dell'analisi dei bilanci riferiti al periodo 2004-2008 che, se da un lato registra un complessivo miglioramento dei saldi lungo tutto il territorio nazionale, senza alcuna eccezione territoriale tra le Regioni soggette a Patto o dimensionale, dall'altro esibisce una composizione della riduzione del saldo sensibilmente differente da una zona all'altra del Paese. Al Nord e, soprattutto, al Centro, il

contenimento del saldo di bilancio è il risultato di una contrazione degli investimenti che, ad invarianza di entrate, ha più che compensato la risalita della spesa corrente. Si tratta quindi di una ricomposizione dell'intervento pubblico locale.

Al Sud, invece, le maggiori esigenze di spese, sia sul versante corrente che su quello degli investimenti, sono state più che coperte da maggiori entrate, sia di natura tributaria che extratributaria.

### **Gli effetti del patto di stabilità interno nel triennio 2007-2009**

Il rispetto del Patto in aggregato ha avuto un andamento altalenante con un picco negativo nel 2007, quando circa un ottavo dei Comuni considerati ha violato il Patto, una ripresa nel 2008, quando tale incidenza è scesa a meno del 6%, e una successiva impennata negativa nel 2009, con un numero di Comuni che hanno violato il Patto pari al 10%.

L'interpretazione della *compliance* registrata nel triennio non sembra essere tanto legata alla distribuzione degli obiettivi, che anzi sembrano aver penalizzato maggiormente gli Enti meridionali, quanto alla volatilità delle regole fiscali, che ha determinato una forte incertezza nei pagamenti in conto capitale, e alle azioni estemporanee sul versante delle entrate. In particolare, lo sblocco per un solo anno della leva fiscale ha messo in condizione di migliorare i propri bilanci gli Enti più in disequilibrio nel 2007 che, nel biennio successivo, si sono trovati con un gettito di risorse proprie superiore alla media. Viceversa, i Comuni che già nel 2007 erano con i bilanci più

ordinati non hanno attivato la leva fiscale e sono rimasti bloccati sui livelli di sforzo fiscale del 2006, ridotti peraltro dall'abolizione dell'ICI sulla prima abitazione.

Per quanto riguarda lo *shock* sulla programmazione di bilancio, gli Enti che hanno registrato maggiori pagamenti in conto capitale nel 2008, anno in cui vengono modificate le regole per il 2009, sono anche quelli che registrano le migliori *performance* di bilancio alla fine del 2009, probabilmente perché avevano smaltito maggiormente gli impegni assunti precedentemente. Viceversa, i Comuni con una minor spesa programmata nel 2008 si sono trovati spiazzati nel 2009.

Ad aggravare le condizioni di tali Enti hanno concorso gli effetti dello scoppio della crisi sia sul versante delle entrate, riducendo il gettito per quegli Enti maggiormente dipendenti da risorse proprie, sia sul versante delle uscite, aumentando gli oneri per il sostegno al reddito specialmente nei centri con maggiore tasso di occupazione e, quindi, più incisi dalla recessione.

### **Contributo al risanamento**

Nel 2009, si può osservare come l'obiettivo sia stato superato di oltre 1 miliardo di euro e come, tra tutte le Regioni, solo in Lombardia l'insieme dei Comuni ha fatto registrare un saldo finale inferiore all'obiettivo calcolato su base regionale. Viceversa, il *target* fissato dal Patto è stato abbondantemente superato in Campania, Sicilia, Lazio e Piemonte, rendendo per queste Regioni interessante l'ipotesi di compensazione regionale degli obiettivi assegnati ai singoli Enti.

In dinamica, il saldo di comparto è passato da un valore negativo di 1.700 milioni di euro nel 2006 ad un avanzo di circa 250 milioni nel 2009, con un miglioramento di circa 2.000 milioni prodotto dai soli Comuni con più di 5.000 abitanti (Roma è esclusa da questo calcolo).

Il miglioramento del saldo di quasi 50 euro pro capite deriva essenzialmente da un incremento delle entrate che più che compensa il moderato incremento di 15 euro pro capite registrato dalla spesa.

L'azione congiunta del Patto di stabilità e delle incursioni sulla struttura delle entrate locali hanno prodotto effetti sul quadro finanziario dei Comuni non del tutto auspicabili. Tra i risultati più ambigui si segnala la crescita della pressione fiscale al Sud, in un territorio con minori risorse pro capite, servita a finanziare spese correnti e correzione del saldo, cui si contrappone una riduzione della pressione fiscale al Nord, dove le risorse sono maggiori, finanziata con una sostanziale contrazione della spesa in conto capitale, ovvero scambiando minori tasse oggi per minore sviluppo domani. In entrambi i casi, una combinazione di risultati poco aderente alla necessità di innalzare il tasso di sviluppo del Paese.

## **Capitolo 2 - La manovra finanziaria per i Comuni nel triennio 2010-2012**

### **Gli effetti sui bilanci dei Comuni nel triennio 2010-2012**

L'impatto delle norme *relative alla manovra finanziaria* sul bilancio dei Comuni per il triennio 2010-2012 definisce una progressiva lievitazione del saldo di bilancio di comparto che passa dal disavanzo previsto per il 2009 di poco meno di 600 milioni ad un avanzo di circa 1,2 miliardi nel 2010. L'obiettivo di saldo per il 2011 e 2012, al lordo della riduzione dei trasferimenti, dovrebbe spingersi rispettivamente a 4,5 e 5,5 miliardi di euro.

**L'impatto della manovra finanziaria per il 2010** produce un effetto sulla spesa del 2,1%, pari a circa 22 euro pro capite. In termini di incidenza sulla spesa, la manovra colpisce maggiormente i Comuni del Sud, con un taglio implicito della spesa complessiva del 2,4% (l'obiettivo di saldo si sostanzia implicitamente in un taglio di spesa essendo stata inibita la leva fiscale), seguiti da quelli del Nord, dove l'obiettivo incide per il 2,1%, e infine dai Comuni del Centro, con un taglio dell'obiettivo dell'1,6%.

Per effetto della manovra, al 2010 il 56% degli Enti dovrà registrare un avanzo, mentre il restante 44% pur restando in disavanzo dovrà conseguire un sostanziale pareggio.

Gli obiettivi fissati per il biennio 2011-2012 producono un'accelerazione della correzione finanziaria imposta ai Comuni sproporzionata in termini assoluti e incoerente con il livello di avanzo già raggiunto da tutti i territori.

Se si guarda alla **dimensione degli obiettivi** espressi in valore pro capite, le norme vigenti prevedono uno sforzo finanziario, espresso come somma dell'obiettivo fissato in termini di saldo e taglio dei trasferimenti che gli Enti dovranno subire, pari a quasi 100 euro pro capite nel 2011 e quasi 120 euro per abitante nel 2012.

Considerando anche Roma, il combinato disposto di Patto di Stabilità Interno e riduzione dei trasferimenti colpisce in modo particolare il Centro, con un obiettivo lordo che nel 2012 raggiunge i 140 euro pro capite, contro i 111 imposti sia ai Comuni del Sud che a quelli del Nord.

Se si analizza l'impatto della manovra in termini di **taglio implicito della spesa**, la gerarchia delle ripartizioni geografiche non cambia di molto, con i Comuni del Centro costretti a tagliare la spesa di oltre il 10% il prossimo anno e del 12,2% nel 2012, seguiti da quelli meridionali, incisi per il 9,1% nel 2011 e per l'11,4% nel 2012, mentre quelli del Nord, dovranno ridurla di una percentuale inferiore, pari nei due anni, rispettivamente, all'8,4% e al 10%.

In termini di **sostenibilità**, la manovra imposta per il biennio 2011-2012 obbliga tutti i Comuni a raggiungere l'avanzo finanziario, al netto del taglio dei trasferimenti, per cui l'anno prossimo tutti i Comuni dovranno garantire un livello di

entrate superiore alle spese, nonostante le prime verranno tagliate di circa il 3,2%, che è la dimensione del taglio lineare di circa il 12% previsto dal D.L. 78/10 per il 2011.

Oltre all'obbligo per tutti i Comuni di perseguire livelli cospicui di avanzo con un ammontare di risorse inferiori rispetto al passato, la manovra determina situazioni insostenibili di taglio implicito della spesa e contributo in termini pro capite molto diffuse.

In particolare, oltre un terzo dei Comuni dovrà realizzare nel 2011 un taglio della spesa superiore al 10% o, in altri termini, oltre un quarto degli Enti dovrà chiedere ai propri cittadini un contributo superiore ai 100 euro per abitante per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge. Il livello di insostenibilità cresce in modo sensibile nel 2012, quando metà dei Comuni si troverà nella posizione di dover tagliare la spesa per più del 10% e circa il 35% dovrà chiedere un contributo maggiore di 100 euro pro capite.

Tali livelli di insostenibilità sono abbastanza equamente distribuiti lungo il territorio per il 2011, mentre tendono a concentrarsi maggiormente nel Mezzogiorno a partire dal 2012, quando la manovra tende a penalizzare maggiormente i Comuni del Sud.

A livello di **dinamica** territoriale, in media i Comuni del Nord e del Sud dovranno migliorare i propri saldi di quasi 90 euro per abitante rispetto alla situazione di partenza del 2010, contro i 120 del Centro, definendo un percorso di correzione che oscilla

dal minimo del Molise, con quasi 50 euro per abitante, al picco del Lazio, con quasi 170 euro per abitante.

La correzione imposta ai Comuni per il biennio 2011-2012, pertanto, non aggiunge particolari elementi redistributivi tra i territori, mantenendo un'impostazione di penalizzazione per gli Enti maggiormente deficitari in passato e meno incisiva per quei Comuni già in equilibrio finanziario. Lo stesso taglio dei trasferimenti, operando in un contesto innovato dalla presenza di risorse compensative dell'ICI abolita, colpisce solo debolmente in misura maggiore gli Enti del Sud, storicamente caratterizzati da una maggiore incidenza dei trasferimenti per compensare le minori risorse disponibili nel territorio.

#### **La separazione del Patto di Stabilità Interno dalla Manovra: stabilità e sostenibilità**

L'inasprimento della manovra finanziaria a carico dei Comuni, nonché la volatilità e incertezza delle norme che regolano la finanza locale, ripropongono la riflessione in merito a quale sia, da un lato, la struttura del Patto idonea a garantire stabilità alle procedure di programmazione in capo ai singoli Enti senza compromettere le esigenze di coordinamento e controllo della finanza locale, dall'altro, la dimensione della manovra finanziaria che il comparto può sostenere senza compromettere il funzionamento della macchina amministrativa e l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Una possibile soluzione ad entrambi i problemi potrebbe essere quella di limitare l'azione del Patto di stabilità alla fissazione di

obiettivi finanziari validi anche nel medio periodo e confinare il contributo straordinario del comparto al risanamento dei conti pubblici ad interventi *ad hoc* valutati esternamente agli equilibri finanziari degli Enti.

Ad esempio, il Patto di Stabilità Interno potrebbe limitarsi a fissare il pareggio di bilancio come parametro per valutare il comportamento dei singoli Enti e prevedere le relative sanzioni in caso di violazione. Questa impostazione ha molteplici vantaggi: garantire stabilità e certezza alla regola di finanza locale, valutare l'appropriatezza della dimensione della manovra su ciascun Ente, in modo da poterne definire a priori la sostenibilità, rimuovere la polemica su quale sia la migliore base di calcolo per fissare gli obiettivi futuri, essendo tale scelta non assoggettabile a valutazioni di efficienza, ma solo di opportunismo, a seconda delle convenienze.

Di converso, in momenti di crisi della finanza pubblica, lo Stato potrebbe chiedere a ciascun Ente un contributo superiore al pareggio, parametrato sulla base della struttura di bilancio, della dimensione dell'Ente o della dotazione di risorse di cui dispone.

La fattibilità di tale separazione, però, è soggetta a due condizioni: la prima, riguarda l'inibizione da parte dello Stato centrale di modificare la struttura e composizione del bilancio dei Comuni, la seconda, invece, pertiene il dimensionamento complessivo della manovra a carico dei Comuni, che deve essere coerente con la loro struttura di bilancio.

Ad esempio, si può calcolare l'importo della manovra da calare sui Comuni sulla base del peso che essi hanno sul bilancio totale della Pubblica Amministrazione.

Prendendo a riferimento la situazione attuale, nella tavola sottostante viene illustrato sia il peso medio di comparto, sia il valore corrispondente della manovra per il 2011 e 2012 che deriverebbe dall'applicazione di questo criterio, mettendolo a confronto con la manovra effettiva imposta dal Governo.

IL CRITERIO DELLA SPESA PER LA RIPARTIZIONE DELLA MANOVRA FINANZIARIA 2011-2012

	Spesa primaria	Peso dei Comuni	Manovra equa per i Comuni		Manovra effettiva Comuni	
	<i>milioni di euro</i> 2007-2009	<i>in % della spesa P.A.</i> 2011-2012	<i>milioni di euro</i> 2011	<i>milioni di euro</i> 2012	<i>milioni di euro</i> 2011	<i>milioni di euro</i> 2012
Comuni	62.671	9,0%	3.122	3.906	4.500	5.500
Pubblica Amministrazione	697.393					
<b>Dimensione dell'insostenibilità (Manovra effettiva-Manovra equa)</b>					<b>1.378</b>	<b>1.594</b>

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e ISTAT

Come si può vedere, il valore della manovra che scaturirebbe dall'applicazione di questo parametro si discosterebbe ancora in modo significativo dall'attuale manovra effettiva. Il sovraccarico sui Comuni si cifrerebbe in circa 1.400 milioni per il 2011 e 1.600 milioni per il 2012, ovvero il valore del taglio dei trasferimenti aggiunti nella fase finale della stesura del testo.

In ogni caso, anche utilizzando il criterio del peso relativo della spesa, questo non vuol dire che la manovra sia sostenibile, ma semplicemente che la sua insostenibilità è ripartita in modo più o meno equo tra i diversi livelli di governo. La sua dimensione è tale che gli obiettivi non possono essere raggiunti attraverso una semplice operazione finanziaria, ma devono coinvolgere un riassetto organizzativo e un ridimensionamento dei beni e servizi erogati, o un aumento delle risorse incassate, per poter

riportare il bilancio in equilibrio. Caricare una manovra finanziaria su un comparto, anche calibrandola sul peso della spesa, senza considerare il posizionamento dello stesso rispetto all'equilibrio finanziario, equivale a distorcere la funzionalità di un livello di governo che, di fatto, assume il ruolo di agente della riscossione nel territorio per conto dello Stato e, nella fattispecie italiana, per gli Istituti di previdenza.

### **L'impatto delle ipotesi alternative di distribuzione della Manovra**

Prendendo atto dell'impossibilità di modificare la dimensione della manovra, perché così richiesto dalla straordinarietà dell'emergenza che investe i conti pubblici nazionali, si è cercato di valutare ipotesi di differente riallocazione dei pesi all'interno del comparto rispetto alla legislazione vigente, in modo da rendere più sostenibile e stabile il coordinamento della finanza locale.

Criteri adottati:

- **rimozione degli obiettivi fissati con riferimento ad una base storica** e il passaggio ad un concetto più stabile di obiettivo e meno aleatorio. A tal fine, si può ritenere che il semplice obiettivo di pareggio di bilancio in termini di competenza ibrida possa costituire non solo un elemento più stabile cui ancorare i comportamenti dei singoli amministratori, qualunque sia la dimensione e l'ubicazione dell'Ente, ma anche un elemento più coerente con il resto della Pubblica

Amministrazione, alla quale è richiesto di mantenere in pareggio il proprio saldo di bilancio.

- eliminazione del taglio dei trasferimenti incorporandolo nella determinazione del saldo obiettivo, in modo da lasciare inalterata la struttura esistente dei trasferimenti, garantendo al contempo l'invarianza dei saldi.
- parametrare il contributo di ciascun Comune al livello della propria spesa, in modo da evitare situazioni di oggettiva incapacità a rispettare gli obiettivi, quando questi avrebbero determinato riduzioni di spesa in un anno anche superiori al 20%.
- separazione tra Patto di Stabilità Interno, inteso come regola di comportamento che orienta le scelte ordinarie della finanza locale, e Manovra Finanziaria, intesa invece come contributo straordinario che gli Enti versano allo Stato per fare fronte alle emergenze finanziarie nazionali.

La composizione di questi criteri trova applicazione in due ipotesi alternative di riparto della manovra rispetto alla legislazione vigente:

- a) l'obiettivo di finanza locale per i Comuni con più di 5.000 abitanti equivale per ciascun Ente al pareggio di bilancio, aumentato di un contributo straordinario proporzionale al livello della spesa media registrata nell'ultimo triennio per cui sono disponibili i dati.

- b) l'obiettivo di finanza locale per i Comuni con più di 5.000 abitanti equivale per ciascun Ente al pareggio di bilancio, al netto del taglio dei trasferimenti eventualmente imposto dallo Stato, aumentato di un contributo straordinario proporzionale al livello della spesa media registrata nell'ultimo triennio per cui sono disponibili i dati.

Queste due ipotesi, che incorporano i criteri sopra descritti, sono state valutate sia ad invarianza dei saldi in ciascuno dei due anni considerati, sia ad invarianza complessiva dei saldi nel biennio, ovvero spostando una parte del carico della manovra dal 2011 al 2012, nell'ipotesi che la maggiore severità che si concentra in questo secondo anno della programmazione possa essere temperata dalla maggiore flessibilità fiscale prospettata dall'Esecutivo.

Ne scaturiscono sei ipotesi di rimodulazione della manovra, ovvero le due alternative sopra dette più quella vigente, valutate sia a saldi annui invariati, sia a saldi complessivi invariati con uno spostamento del carico dal 2011 al 2012.

Per l'analisi delle singole ipotesi si rimanda al rapporto.

La disamina delle singole ipotesi di riparto evidenzia come la legislazione vigente sia quella foriera di maggiore insostenibilità. A parità di saldi, quindi, si tratta di valutare, una volta ridefiniti gli obiettivi del Patto di Stabilità interno, se incorporare o meno in essi il taglio dei trasferimenti.

L'analisi condotta lascerebbe emergere una discreta preferenza per l'ipotesi di mantenimento del taglio dei trasferimenti e

rimodulazione del solo obiettivo del Patto di Stabilità Interno (ipotesi b), sia per gli effetti redistributivi che genera, sia, e soprattutto, per il miglioramento sostanziale del grado di sostenibilità che si porta dietro. La contropartita è la rinuncia all'autonomia di scelta sui mezzi per raggiungere gli obiettivi posti. Quanto all'ipotesi di slittamento di parte della manovra dal 2011 al 2012, questa genera nel secondo anno della programmazione un livello di sostenibilità della correzione impraticabile sul solo versante della spesa e, quindi, presuppone lo sblocco della leva fiscale per quell'anno.

Quanto alla possibilità di introdurre elementi distintivi basati su criteri di virtuosità, le analisi svolte hanno mostrato con chiarezza come la dimensione della manovra sia tale che anche spostamenti marginali generano casi di oggettiva insostenibilità della correzione finanziaria imposta. Sotto queste condizioni estreme per la finanza locale, e tenendo presente che esistono poche certezze circa il modo di misurare la virtuosità di un Ente, sarebbe preferibile accantonare questa ipotesi e attenersi a criteri oggettivi e stabili nel tempo, per garantire una maggiore sostenibilità ai conti dei Comuni.

Sulla possibilità, infine, che le Regioni possano intervenire per sostenere le posizioni finanziarie dei Comuni, possono essere avanzate diverse perplessità, sia per gli strumenti di programmazione e controllo della finanza locale di cui tali Enti dispongono, sia, e soprattutto, per la severità con cui sono incise dalla manovra finanziaria per il biennio 2011-2012, che difficilmente potrà essere sostenuta da un numero cospicuo di Regioni. Pertanto, l'auspicata regionalizzazione del Patto di

Stabilità Interno, pur condivisibile negli intenti, pare essere destinata ad una procrastinazione almeno biennale.

## **Capitolo 3 - Le tendenze dei conti pubblici nel triennio 2010-2012**

### **Le tendenze recenti della finanza comunale**

I dati pubblicati dall'ISTAT con riferimento ai Comuni confermano il percorso virtuoso intrapreso dal comparto verso un consistente miglioramento del saldo di bilancio.

La tendenza osservata fino al 2008 si conferma anche nel 2009, anno in cui i dati di contabilità nazionale registrano un saldo quasi in pareggio per il complesso dei Comuni, migliorando di circa 850 milioni il disavanzo del 2008.

Il recente trend positivo della finanza comunale è poi ulteriormente apprezzabile, se lo si considera alla luce del progressivo deterioramento del quadro economico e della situazione di crescente squilibrio per le finanze pubbliche. I Comuni hanno difatti continuato a migliorare il proprio saldo in aggregato, assecondando la pressione, sempre più stringente, derivante dai vincoli imposti dal Patto di stabilità.

L'indebitamento dei Comuni registra una riduzione progressiva, con un miglioramento complessivo dal 2004 al 2009 pari a 3,3 miliardi, mentre opposta è stata invece la tendenza dell'indebitamento netto della P.A., che dal 2004 al 2009 ha registrato un peggioramento complessivo superiore ai 30 miliardi di euro.

Rispetto agli altri livelli di governo, i Comuni hanno mostrato una maggiore capacità di miglioramento del saldo di bilancio attraverso un contenimento della spesa, che però è andata a discapito della spesa in conto capitale, e quindi degli investimenti.

Tra il 2008 e il 2009 le entrate complessive sono cresciute in rapporto al PIL di circa 3 decimi, ma questo nasconde un effetto dovuto alla caduta del denominatore. In realtà, con una crescita del 4,4% la dinamica delle entrate è stata relativamente blanda e, per compensare questo andamento, i comuni hanno dovuto contenere la spesa per ottenere un miglioramento dell'indebitamento netto.

La spesa corrente si è accresciuta in rapporto al PIL, ma con intensità minore rispetto all'aumento delle entrate correnti (2 decimi). La spesa in conto capitale in quota al PIL è rimasta sostanzialmente sullo stesso livello dell'anno precedente, facendo registrare solo un leggero aumento in termini di valore assoluto, ma comunque rimanendo al di sotto del livello di spesa registrato nel 2007.

## **La previsione 2010-2012**

### *Il quadro tendenziale per la finanza comunale*

Il quadro di evoluzione della finanza locale fino al 2012, senza tenere conto degli effetti del Patto e della Manovra, punterebbe ad un lieve peggioramento del saldo già a partire dal 2010, mantenendosi attorno a un disavanzo sempre inferiore al miliardo di euro, con una dinamica di crescita della spesa

leggermente più sostenuta rispetto all'andamento delle entrate, in cui però si configurerebbe la possibilità di mantenere su tassi di crescita positivi anche la spesa per investimenti. I minori vincoli sui saldi infatti darebbero la possibilità agli Enti di liberare i pagamenti in conto capitale e alimentare maggiore spesa per investimenti, rispetto a quanto osservato fino al 2009

**CONTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI: SCENARIO 2010-2012**

*Conti economici nazionali, milioni di euro*

	2009	Quadro tendenziale		
		2010	2011	2012
<b>Entrate tributarie</b>	<b>17.309</b>	<b>17.453</b>	<b>17.757</b>	<b>18.094</b>
Dirette	3.916	3.855	3.948	4.063
Indirette	13.393	13.597	13.809	14.031
<b>Trasferimenti</b>	<b>33.795</b>	<b>33.990</b>	<b>34.549</b>	<b>35.119</b>
Trasf correnti da Enti pubblici	25.812	25.967	26.486	27.016
Contrib agli investim da Enti pub	7.983	8.023	8.063	8.103
<b>Entrate proprie extra-tributarie</b>	<b>17.276</b>	<b>17.606</b>	<b>17.902</b>	<b>18.245</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>68.380</b>	<b>69.049</b>	<b>70.209</b>	<b>71.458</b>
Redditi da lavoro dipendente	16.331	16.413	16.741	17.076
Consumi intermedi	25.667	26.232	26.756	27.291
Interessi passivi	2.354	2.447	2.573	2.620
totale spese correnti	51.519	52.402	53.453	54.444
Spese in conto capitale	17.180	17.342	17.658	17.990
<b>Totale spese</b>	<b>68.699</b>	<b>69.743</b>	<b>71.111</b>	<b>72.434</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>66.345</b>	<b>67.296</b>	<b>68.538</b>	<b>69.815</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-319</b>	<b>-695</b>	<b>-902</b>	<b>-976</b>

Fonte: elaborazioni Ref. su ISTAT

***Gli effetti del Patto di stabilità sulla finanza comunale***

Lo scenario della previsione, una volta incorporati gli effetti del Patto di stabilità, risulta modificato nel senso di una minore spesa in conto capitale e un lieve incremento delle entrate extratributarie, che sono le uniche due leve discrezionali utilizzabili dai Comuni. Lo scenario fino al 2012 punterebbe difatti ad un continuo miglioramento del saldo per il comparto dei Comuni rispetto al tendenziale. Nel nuovo scenario si

raggiungerebbe il pareggio di bilancio nel 2010, e un avanzo negli anni successivi.

Il miglioramento dei saldi sarebbe significativo, ma ciò nonostante insufficiente per raggiungere il *target* imposto dal Patto. Nel periodo della previsione i Comuni sono sottoposti a vincoli molto stringenti, che non è realistico conseguire puntualmente, pur nell'ambito dei comportamenti eccezionalmente virtuosi descritti nella previsione.

**CONTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI: SCENARIO 2010-2012**

*Conti economici nazionali, milioni di euro*

	2009	Quadro con PSI		
		2010	2011	2012
<b>Entrate tributarie</b>	<b>17.309</b>	<b>17.453</b>	<b>17.757</b>	<b>18.094</b>
Dirette	3.916	3.855	3.948	4.063
Indirette	13.393	13.597	13.809	14.031
<b>Trasferimenti</b>	<b>33.795</b>	<b>33.990</b>	<b>34.549</b>	<b>35.119</b>
Trasf correnti da Enti pubblici	25.812	25.967	26.486	27.016
Contrib agli investim da Enti pub	7.983	8.023	8.063	8.103
<b>Entrate proprie extra-tributarie</b>	<b>17.276</b>	<b>17.721</b>	<b>18.138</b>	<b>18.608</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>68.380</b>	<b>69.164</b>	<b>70.445</b>	<b>71.821</b>
Redditi da lavoro dipendente	16.331	16.413	16.741	17.076
Consumi intermedi	25.667	26.052	26.234	26.418
Interessi passivi	2.354	2.447	2.573	2.510
totale spese correnti	51.519	52.222	52.931	53.461
Spese in conto capitale	17.180	16.892	16.299	16.154
<b>Totale spese</b>	<b>68.699</b>	<b>69.114</b>	<b>69.230</b>	<b>69.615</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>66.345</b>	<b>66.667</b>	<b>66.657</b>	<b>67.105</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-319</b>	<b>50</b>	<b>1.215</b>	<b>2.206</b>

Fonte: elaborazioni Ref. su ISTAT

***Il combinato effetto di Manovra e PSI***

La Manovra finanziaria per il 2011-2012 a carico dei Comuni prevede tagli per 1,5 miliardi nel 2011, che saliranno a 2,5 miliardi nel 2012 e 2013.

I tagli vanno ad integrare uno sforzo già gravoso richiesto al comparto dal Patto di Stabilità interno, che dovrà quindi contribuire al miglioramento dei saldi di finanza pubblica con circa 4,6 miliardi di euro nel 2011.

Il contributo sale poi ancora di più nei due anni successivi in cui, oltre al mantenimento dell'avanzo di 3,1 miliardi del 2011, ai Comuni sarebbe imposto un ulteriore taglio di 2,5 miliardi di euro per il 2012 e il 2013, portando così l'apporto cumulato del comparto al miglioramento del saldo complessivo della P.A. a circa 5,6 miliardi di euro.

Parte del risparmio di spesa che dovrà essere effettuato dai Comuni per far fronte ai tagli è già contenuto in alcune delle disposizioni contenute nella manovra stessa. Il riferimento è alle norme che riguardano il pubblico impiego (il blocco del *turnover* e il congelamento degli stipendi pubblici, oltre che il taglio su quelli più elevati che vale anche per gli Enti locali) e il taglio ai costi della politica.

Le disposizioni sul pubblico impiego potrebbero creare non poche difficoltà ad alcuni Enti, soprattutto quelli di dimensioni minori, per quanto riguarda il blocco del *turnover*. Per gli Enti minori esso si trasformerebbe di fatto in un vero e proprio blocco delle assunzioni, con il rischio di compromettere il funzionamento di alcuni servizi fondamentali.

I vincoli del Patto limitano la possibilità di effettuare nuovi investimenti, oltre che di pagare le spese relative ad opere già avviate.

Alle già esistenti difficoltà del saldo di parte capitale, la manovra finanziaria aggiunge possibili criticità alla spesa corrente, tagliando appunto i trasferimenti correnti, influenzando quindi sulla spesa per i servizi che l'amministrazione comunale offre alla cittadinanza.

Queste considerazioni inducono a concludere come, per quanto un bilancio in equilibrio sia una condizione auspicabile per tutti i comparti della P.A., non è detto che mantenere costantemente un saldo positivo sia segno di migliore gestione della cosa pubblica.

La continua registrazione di avanzi, con ampi residui passivi in conto capitale e spesa per investimenti calante, significa che l'intervento pubblico è insufficiente, e non svolge appieno la propria funzione di sostegno allo sviluppo economico e sociale del territorio.

#### *Quadro programmatico dei Comuni*

Lo scenario programmatico per i prossimi anni, ovvero comprensivo degli effetti di Patto di Stabilità e Manovra finanziaria, mette in evidenza notevoli difficoltà per gli amministratori degli Enti locali, che si troveranno a subire una decurtazione delle entrate in presenza di vincoli molto stringenti dal lato del saldo. Essendo molto limitati gli spazi di recupero delle risorse attraverso le altre voci delle entrate comunali, gli obiettivi dovranno gioco forza essere raggiunti attraverso limiti alla spesa.

CONTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI: SCENARIO 2010-2012

Conti economici nazionali, milioni di euro

	2009	Programmatico (PSI + man.)		
		2010	2011	2012
<b>Entrate tributarie</b>	<b>17.309</b>	<b>17.453</b>	<b>17.757</b>	<b>18.094</b>
Dirette	3.916	3.855	3.948	4.063
Indirette	13.393	13.597	13.809	14.031
<b>Trasferimenti</b>	<b>33.795</b>	<b>33.990</b>	<b>33.049</b>	<b>32.619</b>
Trasf correnti da Enti pubblici	25.812	25.967	24.986	24.516
Contrib agli investim da Enti pub	7.983	8.023	8.063	8.103
<b>Entrate proprie extra-tributarie</b>	<b>17.276</b>	<b>17.721</b>	<b>18.138</b>	<b>18.608</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>68.380</b>	<b>69.164</b>	<b>68.945</b>	<b>69.321</b>
Redditi da lavoro dipendente	16.331	16.413	16.495	16.577
Consumi intermedi	25.667	26.052	26.234	26.418
Interessi passivi	2.354	2.447	2.573	2.575
totale spese correnti	51.519	52.222	52.685	53.027
Spese in conto capitale	17.180	16.892	16.299	16.154
<b>Totale spese</b>	<b>68.699</b>	<b>69.114</b>	<b>68.984</b>	<b>69.181</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>66.345</b>	<b>66.667</b>	<b>66.411</b>	<b>66.607</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-319</b>	<b>50</b>	<b>-39</b>	<b>165</b>

Fonte: elaborazioni Ref. su ISTAT

Il quadro di previsione incorpora pienamente gli effetti della manovra, in termini di una decurtazione dei trasferimenti correnti in entrata, e di conseguenza una contrazione della spesa che, oltre alla riduzione degli investimenti già considerata, dovrebbe interessare anche la spesa corrente, in particolare nel contenimento della voce relativa ai redditi da lavoro dipendente, su cui incidono le disposizioni sul congelamento dei salari pubblici della manovra.

Dal lato delle spese, si assume un andamento sostanzialmente stagnante dei redditi per tutto il periodo considerato, dovuto ai limiti imposti al *turnover* dei dipendenti pubblici e al congelamento delle retribuzioni, oltre al taglio sugli stipendi di maggiore entità. In termini reali quindi la spesa per il personale pro capite subirà una contrazione fino al 2012.

Rispetto al quadro che già includeva gli effetti del Patto di stabilità, la manovra riduce le entrate e quindi si traduce sostanzialmente in un peggioramento del saldo.

Guardando ai risultati del quadro programmatico, si conferma che la parte più consistente di risparmio di spesa riguarderà gli investimenti, i quali registreranno una flessione nel tentativo di compensare la contrazione delle risorse in entrata e di rispettare i vincoli del Patto. Si assume infatti per le spese correnti diverse dai redditi, in particolare per i consumi intermedi, un andamento maggiormente inerziale, data la rigidità delle funzioni da espletare, con una crescita di poco inferiore all'1%, che avrà comunque come esito un andamento cedente in termini reali. Tale andamento, pur configurando una gestione virtuosa delle spese degli Enti, non potrà comunque permettere di evitare la contrazione delle spese di investimento.

### **Fattori critici**

#### *Verso il pareggio, senza rispettare il Patto*

L'aspetto maggiormente controverso dello scenario qui formulato è rappresentato dalla sovrapposizione di esiti particolarmente virtuosi (saldi prossimi al pareggio in presenza di misure di taglio alle entrate) ma ciò nonostante passibili di sanzione, visto che comunque nello scenario non vengono conseguiti i nuovi obiettivi del PSI.

Gli sforzi richiesti alla finanza comunale appaiono eccessivi, e difficilmente sostenibili nel medio termine. Il taglio vistoso dei

trasferimenti rischia di interrompere la fase di miglioramento dei saldi della finanza comunale.

Nei prossimi anni sforzi finanziari simili a quelli degli anni passati potrebbero non bastare a compensare la caduta delle entrate, vista anche l'impossibilità di utilizzare la leva fiscale. Il rischio è che alcuni Comuni non siano in grado di rispettare il Patto di stabilità, andando incontro alle pesanti sanzioni, quali il blocco delle assunzioni e l'ulteriore taglio dei trasferimenti.

L'eventualità che un numero consistente di Enti non riesca a rientrare nei limiti del Patto, e comprometta ulteriormente la propria situazione dovendo sopportare ulteriori limitazioni derivanti dalle penalità conseguenti, è segnalata nello scenario sopra illustrato da un saldo che, dopo il surplus atteso per il 2010 diviene leggermente deficitario nel corso degli anni seguenti. Va anche messo in luce come proprio l'intensità della correzione richiesta dal lato delle spese potrebbe avere l'effetto contrario di delegittimare l'intero impianto dei vincoli alle finanze degli Enti locali che invece, sotto la pressione del PSI, nel corso degli ultimi anni hanno esercitato una pressione sugli Enti che li ha condotti a riequilibrare fortemente i conti.

### ***Come cambia la composizione delle entrate***

La fase di contenimento dei trasferimenti si propone in un periodo che segue storicamente la caduta dell'autonomia tributaria. E' chiaro che, prosciugandosi le due fonti principali di finanziamento, si impone necessariamente una pressione sul terzo canale, costituito dalle entrate extra-tributarie dei Comuni. L'incremento del loro peso relativo nella struttura

delle entrate rappresenta in parte un effetto puramente algebrico, legato alla tendenza cedente delle altre due voci, ma potrebbe anche segnalare quella che in realtà sarebbe un'esigenza di fondo di carattere più strutturale, per cui gli Enti si ritroverebbero a ripensare le modalità di finanziamento della propria attività, attraverso meccanismi che passerebbero essenzialmente, come del resto già osservato negli anni passati, per dinamiche sostenute delle tariffe locali.

Ovviamente questa sarebbe una strada percorribile, anche se con qualche elemento problematico da non trascurare, visto che l'aumento del costo di servizi essenziali ha per sua natura un carattere regressivo.

#### STRUTTURA DELLE ENTRATE DEI COMUNI

*dati in % del totale delle entrate*

	2007	2009	2012
<b>Entrate tributarie</b>	<b>32,6</b>	<b>25,3</b>	<b>25,7</b>
Dirette	5,9	5,7	5,7
Indirette	26,7	19,6	20,0
<b>Trasferimenti</b>	<b>41,1</b>	<b>49,4</b>	<b>47,8</b>
Trasf correnti da Enti pubblici	27,6	37,7	36,1
Contrib agli investim da Enti pub	13,5	11,7	11,7
<b>Entrate proprie extra-tributarie</b>	<b>26,3</b>	<b>25,3</b>	<b>26,5</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Ref. su ISTAT e previsioni Ref.

#### *Come cambia la composizione delle spese*

La dimensione territoriale deve però essere valutata anche tenendo conto della capacità del territorio di assorbire gli aumenti del costo dei servizi pubblici. E' immediato osservare

come la precedente argomentazione venga quindi capovolta, risultandone una maggiore capacità di assorbimento dei rincari da parte delle aree del paese caratterizzate da livelli più elevati del reddito pro-capite. Si verrebbe perciò a creare una situazione in cui le aree a maggiore reddito, in grado di assorbire gli aumenti delle tariffe potrebbero continuare a tenere almeno in parte livelli della spesa non troppo distanti in termini reali da quelli attuali, mentre dove non vi sono le condizioni socio-economiche per incrementare il costo dei servizi, vi è il rischio che gli Enti si ritrovino nelle condizioni di non riuscire a fornire i servizi essenziali.

Quanto al rapporto tra spesa corrente e per investimenti, ne risulterebbe una accentuata tendenza alla ricomposizione della struttura della spesa a sfavore di questi ultimi. Il punto è che la quota degli investimenti sul totale della spesa degli Enti si è già ridotta nel corso dell'ultimo triennio, passando dal 24% del 2006 al 22% del 2009. Nel periodo di previsione si registrerebbe una contrazione del rapporto di più di un altro punto (ma in quota ad un denominatore che cresce molto meno rispetto agli ultimi anni).

## STRUTTURA DELLE SPESE DEI COMUNI

*dati in % del totale delle spese*

	2007	2009	2012
Redditi da lavoro dipendente	24,4	23,8	23,9
Consumi intermedi	34,7	37,4	38,0
Interessi passivi	3,7	3,4	3,7
Totale spese correnti	72,0	75,0	76,4
Spese in conto capitale	28,0	25,0	23,6
<b>Totale spese</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Ref. su ISTAT e previsioni Ref.

### *Dimensione della correzione su entrate e spese in prospettiva storica*

Se in una prospettiva storica, si valutano le dinamiche in termini reali, ovvero depurate dall'inflazione, e in base all'andamento della popolazione, si ottengono valori reali pro capite che sono quindi confrontabili con anni più remoti.

Quello che emerge dallo scenario previsivo è una tendenza che in aggregato accomuna l'andamento delle spese a quello delle entrate (che presentano un profilo simile data negli ultimi anni la tendenza del saldo a non distanziarsi di molto dal pareggio) ed è sostanzialmente un arretramento nell'arco di un quinquennio della finanza comunale nell'ordine del 10%. Si descriverebbe in altre parole una parabola tale da ricondurre il comparto su valori di spesa poco sopra quelli della metà degli anni novanta, quando la pressione sui conti esprimeva la sua massima intensità per effetto delle politiche di adesione all'euro e peraltro il saldo degli Enti risultava ampiamente deficitario.

### *Peso gravante sui cittadini e sulle prospettive di sviluppo*

L'involuzione più pesante in questo quadro è evidentemente quella della spesa per investimenti dei Comuni che scendono dagli attuali 250 euro pro capite circa a soli 220 euro a prezzi 2009 nel 2014. Si tratta di valori solo poco superiori al minimo del 1994. Vengono cioè meno le basi per qualsiasi iniziativa di promozione dello sviluppo del territorio, visto che le risorse ridottesi in tal misura non potranno che ridimensionare l'intervento degli Enti circoscrivendolo alla sola fase di manutenzione della dotazione di capitale fisico esistente. Anzi, problemi nella gestione e manutenzione della dotazione infrastrutturale esistente potrebbero addirittura portare ad un degrado, con problemi nel medio termine legati al depauperamento soprattutto degli edifici.

Diverso il trend per la spesa corrente che, espressa sempre in termini pro capite reali, tende a ridursi nel corso del periodo di previsione, ma invertendo una tendenza crescente degli anni precedenti. In ogni caso nel 2014 la spesa primaria corrente degli Enti sarebbe in grado di fornire al cittadino i livelli di spesa reale d'inizio anni duemila.

Naturalmente esistono spazi di efficientamento che vanno utilizzati al meglio per sopperire alle carenze di risorse, ma la dimensione della correzione che grava sui bilanci dei Comuni italiani appare in ogni caso inadeguata rispetto alle funzioni crescenti che essi sono chiamati a svolgere in un'ottica di decentramento delle funzioni dello Stato.

#### **Capitolo 4 - Il nuovo assetto dei tributi comunali**

La riforma federalista italiana si caratterizza per un esplicito e marcato abbandono della cosiddetta "finanza derivata", quel sistema che in modi diversi ha prevalso durante tutto il dopoguerra assicurando il finanziamento dei Comuni e delle Province mediante trasferimenti statali.

I trasferimenti sono sempre rimasti un elemento centrale nel governo della finanza locale e gli stessi tributi locali sono risultati esposti alle mutevoli politiche del governo centrale in materia di valorizzazione delle basi imponibili, esclusione di ambiti impositivi rilevanti per quantità e qualità, limitazione degli stessi poteri di autonoma manovra sulle entrate.

Nel complesso, l'indice di autonomia finanziaria dei Comuni si è attestato negli ultimi anni intorno al 60% complessivo, un livello significativo, ma che non arriva a modificare la valutazione molto bassa dell'Italia quanto a grado di decentramento fiscale.

La "fiscalizzazione" dei trasferimenti da altri comparti, sostanzialmente lo Stato e le Regioni, è certamente una linea direttrice che promette efficacia sotto il profilo del ripristino (in realtà, dell'avvento) del principio di responsabilità fiscale dei Comuni. Ma, al tempo stesso, prefigura un percorso complesso, nel quale non sono permessi eccessi di semplificazione, pena un grave rischio di fallimento dell'intero progetto..

Nella riforma federalista che ci si appresta ad attuare, il superamento degli schemi attuali deve pertanto avvalersi di un nuovo assetto delle entrate proprie che - oltre ai canonici requisiti di robustezza, correlazione con le funzioni assegnate e stabilità nel tempo - abbia un elevato livello di flessibilità ed adattabilità alle profonde differenziazioni che tuttora caratterizzano le comunità locali del nostro Paese.

### **Il primo passo verso l'autonomia: la soppressione dei trasferimenti**

L'articolo 11 della legge 5 maggio 2009, n. 42 dispone, al fine di fornire piena autonomia finanziaria a Comuni e Province, la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali diretti al finanziamento delle spese di qualsiasi natura; a seguito della riforma saranno pertanto ammessi solo trasferimenti di natura perequativa, a sostegno di interventi speciali e del finanziamento di rate di ammortamento di mutui, oltre ai fondi europei e ai fondi riferibili agli interventi speciali di cui all'articolo 119 della costituzione.

È necessario quindi quantificare la consistenza dei trasferimenti oggi erogati ai Comuni, attraverso un'attenta analisi degli stanziamenti statali a ciò destinati, che non possano essere qualificati interventi speciali e non siano destinati al rimborso mutui.

La tavola che segue sintetizza i trasferimenti statali e regionali che dovrebbero essere considerati per la quantificazione delle

basi imponibili sostitutive da assegnare ai Comuni per il finanziamento della spesa.

La tavola distingue i Comuni dei territori delle Regioni a Statuto Ordinario da quelli delle Regioni a Statuto Speciale, riflettendo il diverso trattamento previsto nella Legge Delega. Tuttavia, si segnala che, mentre per Friuli, Trentino e Valle d'Aosta la finanza locale è già regolata a livello regionale, gli Enti locali di Sicilia e Sardegna sono ancora largamente "dipendenti" dai trasferimenti erariali, come peraltro risulta ben evidente dalla prima colonna della tavola. Quindi, il monte risorse di riferimento per costruire le fonti di finanziamento degli Enti è diverso se si escludono anche le Isole dal conto.

A prescindere dal perimetro della prima applicazione, per la parte di competenza statale si potrebbe trattare di un ammontare compreso tra quasi 15 miliardi di euro (territori RSO) e poco più di 17 miliardi di euro, che oggi vengono erogati in base ad un succedersi di provvedimenti che non hanno modificato in maniera radicale il criterio della spesa storica, mentre le future entrate dovranno dimensionarsi in base ai fabbisogno standard e dipenderanno dalla tipologia e dal valore delle basi imponibili.

**TRASFERIMENTI DALLO STATO E DALLA REGIONE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE**  
(anno 2008)

REGIONE	Trasferimenti correnti dallo Stato	Trasferimenti di capitali dallo Stato	Trasferimenti correnti dalla Regione	Trasferimenti di capitali dalla Regione	TOTALE Trasferimenti dallo Stato	TOTALE Trasferimenti dalla Regione
ABRUZZO	311.691.304	20.667.430	46.148.684	112.101.844	332.358.734	158.250.528
BASILICATA	178.988.602	27.420.032	53.636.398	127.759.334	206.408.634	181.395.732
CALABRIA	602.966.205	66.988.512	126.598.118	297.757.170	669.954.717	424.355.288
CAMPANIA	1.927.158.663	258.177.288	324.644.698	767.757.966	2.185.335.951	1.092.402.664
EMILIA ROMAGNA	1.051.510.843	60.301.797	104.945.057	114.222.773	1.111.812.640	219.167.830
LAZIO	1.709.136.276	167.115.073	300.901.443	454.643.610	1.876.251.349	755.545.053
LIGURIA	500.956.663	78.172.292	183.164.453	137.214.959	579.128.955	320.379.412
LOMBARDIA	2.294.438.368	166.804.651	272.667.959	215.582.194	2.461.243.019	488.250.153
MARCHE	355.493.642	17.608.132	93.278.938	74.464.888	373.101.774	167.743.826
MOLOSE	88.369.105	18.700.165	59.950.623	91.735.672	107.069.270	151.686.295
PIEMONTE	1.177.371.559	92.487.850	176.893.656	294.332.054	1.269.859.409	471.225.710
PUGLIA	1.065.200.354	108.599.543	209.584.274	385.713.036	1.173.799.897	595.297.310
TOSCANA	974.664.195	226.986.074	159.999.791	136.068.199	1.201.650.269	296.067.990
UMBRIA	243.041.899	16.700.246	75.518.590	230.772.027	259.742.145	306.290.617
VENETO	1.070.791.763	64.722.986	250.609.457	174.351.437	1.135.514.749	424.960.894
<b>TOTALE R.S.O.</b>	<b>13.551.779.439</b>	<b>1.391.452.071</b>	<b>2.438.542.139</b>	<b>3.614.477.163</b>	<b>14.943.231.510</b>	<b>6.053.019.302</b>
SARDEGNA	397.133.591	42.058.271	666.871.541	543.981.539	439.191.862	1.210.853.080
SICILIA	1.637.115.639	203.438.292	1.196.634.432	168.447.945	1.840.553.931	1.365.082.377
<b>TOTALE ISOLE</b>	<b>2.034.249.230</b>	<b>245.496.563</b>	<b>1.863.505.973</b>	<b>712.429.484</b>	<b>2.279.745.793</b>	<b>2.575.935.457</b>
<b>TOTALE R.S.O. + ISOLE</b>	<b>15.586.028.669</b>	<b>1.636.948.634</b>	<b>4.302.048.112</b>	<b>4.326.906.647</b>	<b>17.222.977.303</b>	<b>8.628.954.759</b>
FRIULI VENEZIA GIULIA	84.308.592	5.790.888	703.133.947	124.048.807	90.099.480	827.182.754
TRENTINO ALTO ADIGE	27.615.272	1.089.602	741.552.445	675.987.786	28.704.874	1.417.540.231
VALLE D'AOSTA	8.408.391	389.284	121.383.596	94.875.089	8.797.675	216.258.685
<b>R.S.S. ESCLUSE ISOLE</b>	<b>120.332.255</b>	<b>7.269.774</b>	<b>1.566.069.988</b>	<b>894.911.682</b>	<b>127.602.029</b>	<b>2.460.981.670</b>
<b>ITALIA</b>	<b>15.706.360.925</b>	<b>1.644.218.408</b>	<b>5.868.118.100</b>	<b>5.221.818.329</b>	<b>17.350.579.333</b>	<b>11.089.936.429</b>

Fonte: Elaborazioni IFEI, su dati Ministero dell'Interno - anno 2008

### **L'attuale quadro delle entrate comunali**

Nel complesso, il totale delle entrate proprie comunali riconducibili al prelievo fiscale ammonta a circa 21,8 miliardi di euro nei territori RSO e a 24,8 miliardi su scala nazionale. Le forme con cui attualmente si esercita l'autonomia tributaria comunale sono molte e differenziate (vedi Rapporto). Si contano tredici diverse fonti di entrata, oltre a qualche forma residuale annidata tra gli "altri tributi" non espressamente indicati, ampiamente semplificabili nell'ottica di un riassetto.

I trasferimenti statali complessivi oggetto di fiscalizzazione possono essere stimati in circa 13,2 miliardi di euro nei territori RSO e in 15,4 miliardi su scala nazionale.

Con la prevista trasformazione in tributi comunali dei trasferimenti statali, il totale delle entrate proprie a regime ammonta a 40,2 miliardi, di cui quasi 35 nei territori RSO.

Nonostante l'ampia varietà di forme di prelievo, anche nell'attuale quadro i principali presupposti d'imposta si riducono a tre principali, che nel loro complesso forniscono circa l'85% del gettito complessivo:

1. la proprietà immobiliare, valorizzata sulla base delle rendite catastali, sulla quale si applicano l'ICI e l'Imposta di Scopo (ISCOP), che fornisce circa il 40% del totale risorse proprie;
2. l'utilizzo degli immobili siti nel territorio comunale, per il prelievo connesso al servizio rifiuti (Tarsu o TIA), valorizzato sulla base delle superfici, di coefficienti di produzione di rifiuti e delle numerosità dei nuclei

familiari, che fornisce il 30% circa delle risorse comunali proprie;

3. il reddito dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel Comune (addizionale e compartecipazione IRPEF), che fornisce un gettito pari al 15% del totale delle risorse proprie. A questa quota potrebbe idealmente aggiungersi la compartecipazione IRPEF "statica" ricondotta nel campo dei trasferimenti dal 2007, pari ad ulteriori 5 miliardi (il 20%, in percentuale delle attuali risorse proprie).

L'indice di autonomia tributaria (entrate da Titolo I del Bilancio / entrate correnti totali), è pari nel 2008 al 37,8%, che sale al 40,4% per i Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario.

Considerando l'insieme delle "risorse proprie", includendo cioè tra i "tributi" anche le entrate da tariffe ad essi assimilabili (servizio rifiuti, canone occupazione suolo e canone pubblicità), il grado di autonomia tributaria risulta complessivamente più elevato: 43,8% su scala nazionale, 46,8% nei territori RSO.

Il tema della fiscalizzazione dei trasferimenti deve fare i conti con il fatto che tali livelli di autonomia tributaria non sono distribuiti come lo sono attualmente i trasferimenti. Anzi, un fenomeno che intralcia l'attuazione della riforma, e ne condiziona in particolare il periodo di avvio, è dato dal fatto che i territori strutturalmente meno dotati di cespiti imponibili sui quali poter esercitare la leva delle entrate proprie sono quelli che, sulla base dell'attuale scenario, richiedono una maggiore dose di nuova fiscalità propria.

## **Il nuovo scenario dell'autonomia tributaria**

Il nuovo quadro delle entrate comunali muove dalla proposta di devoluzione ai Comuni della gran parte dei tributi immobiliari statali attualmente vigenti. Questo orientamento, più volte riaffermato in sede sia tecnica che politica, appare non solo ampiamente condiviso, ma anche solidamente ancorato a valutazioni di natura tecnico-scientifica, trovando altresì riscontro nella realtà dei sistemi fiscali di pressoché tutti i Paesi con i quali siamo soliti paragonarci, europei e non.

I criteri che devono informare la modifica dell'attuale assetto tributario locale dovrebbero essere:

- a) la conferma del potere regolamentare comunale (e degli Enti locali in genere), così come definito dall'articolo 52 del decreto legislativo n. 446/1997, assicurando pertanto un'ampia manovrabilità nella determinazione della disciplina oltre che delle misure del prelievo, sia per i tributi locali già attivi – più o meno revisionati – sia per quelli oggetto di devoluzione;
- b) la salvaguardia di parte dell'attuale quadro impositivo (con riferimento alle forme di prelievo, ovvero al mantenimento delle stesse basi imponibili), così da poter contare sulla giurisprudenza consolidata e su apparati di gestione esistenti;
- c) il mantenimento dell'attuale prelievo relativo al finanziamento del servizio rifiuti, di cui resta tuttavia urgente una revisione, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 238/2009 che sancisce la natura tributaria della TIA;

d) la minimizzazione delle esigenze di revisione degli apparati di gestione, rafforzando - al tempo stesso - le potenzialità di contrasto all'evasione di specifici ambiti impositivi;

e) il mantenimento di una quota di entrate tributarie locali manovrabile centralmente, di consistenza sufficiente sia per ottemperare alle finalità perequative espressamente previste dalla legge n. 42, sia per assicurare un passaggio graduale al nuovo sistema di finanziamento basato pressoché esclusivamente sui cespiti propri dei Comuni.

Dai punti indicati emergono due preferenze, oltre alla conferma della opportunità di un ampliamento del potere di imposizione comunale sui cespiti immobiliari: in primo luogo, l'importanza del mantenimento di una consistente quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF; in secondo luogo, l'utilità di operare razionalizzazioni di prelievi esistenti, quali i tributi o canoni sull'occupazione di suolo e sulla pubblicità, collegati all'azione regolatrice ed autorizzatrice del Comune, ed oggi fonte di complicazioni operative superabili in un'ottica di revisione.

Il nuovo quadro che si prospetta riporta quattro aree di entrata tributaria, nel cui ambito dovranno essere operate le scelte sulle concrete forme di prelievo.

La prima e più cospicua, per un ammontare di circa 26 miliardi di euro, riguarda l'imposizione di tipo immobiliare, all'interno della quale ricondurre anche l'attuale ICI.

NUOVO QUADRO ENTRATE TRIBUTARIE COMUNALI

milioni di euro

	Totale RSO	RSS ISOLE	RSS ALTRE	Totale complessivo
<b>Imposte a base immobiliare</b>				
IMPOSTA SUI REDDITI IMMOBILIARI	6.666	525	309	7.500
IMPOSTA SUI TRASFERIMENTI IMMOBILIARI	7.920	n.d.	n.d.	9.000
IMPOSTA PATRIMONIALE - ICI attuale (+ISCOP)	8.639	791	399	9.829
<b>Tarsu-TIA</b>				
TARSU-TIA (al netto delle addizionali ECA e del tributo provinciale)	6.258	820	261	7.339
<b>Imposte sui redditi</b>				
Gettito complessivo	3.427	203	62	3.691
di cui: Addizionale IRPEF	2.537	203	62	2.802
di cui: Compartecipazione IRPEF	889	--	--	889
<b>Altri tributi preesistenti / eventualmente razionalizzati</b>				
TASSA UTILIZZO SPAZI PUBBLICI (Tassa OSP-Pubblicità, accorpamento con nuova disciplina)	2.060	134	156	2.350
Addizionale energia elettrica	581	102	25	708
<b>TOTALE</b>	<b>35.551</b>			<b>40.417</b>

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Territorio

La seconda area è relativa al prelievo connesso al finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti. Il mantenimento di tale prelievo specifico (pari nel complesso a oltre 7 miliardi di euro), corrisponde alla difficoltà di sostituire validamente un prelievo tendenzialmente collegato alla produzione di rifiuti e alle prescrizioni comunitarie nella materia specifica.

La terza area di prelievo comprende le due entrate collegate all'imposizione erariale sui redditi: l'addizionale, applicata facoltativamente dai Comuni, con lunghi periodi di divieti legislativi all'aumento, la cui aliquota non può superare lo 0,8%; la compartecipazione "dinamica" attualmente vigente nella misura dello 0,69%. Va osservato che il valore del gettito dell'addizionale riportato in tabella (2,8 miliardi di euro) non si riferisce a tutto l'universo, ma riguarda i 6.114 Comuni che l'hanno istituita (dati 2008), per circa 51,5 milioni di abitanti.

Da ultimo, viene esposta un'area di prelievo nella quale confluiscono fonti di entrata attualmente vigenti, sulle quali possono essere ipotizzate rimodulazioni di gettito derivanti da

accorpamento e revisione della disciplina e/o da accorpamento con tributi statali minori.

## Opportunità e aspetti critici per il riassetto delle Entrate

### *I tributi immobiliari statali*

Le ipotesi di devoluzione comportano l'assegnazione di un gettito sommariamente valutabile in 16,5 miliardi di euro su scala nazionale e in circa 14,6 miliardi (stimati) per i territori RSO. Si tratta, pertanto, di ordini di grandezza lievemente superiori, ma sostanzialmente coerenti, in rapporto alla stima della dimensione della fiscalizzazione dei trasferimenti statali.

#### TRIBUTI IMMOBILIARI STATALI

*milioni di euro*

	Totale RSO	RSS ISOLE	RSS ALTRE	Totale complessivo
<b>Tributi immobiliari statali oggetto di possibile devoluzione ai Comuni</b>	<b>14.586</b>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<b>16.500</b>
IRPEF sugli immobili	6.666	525	309	7.500
Imposta di registro sugli immobili	4.664	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	5.300
Imposta ipo-catastale	3.168	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3.600
Imposta sulle successioni/donazioni	88	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	100
<b>Tributi immobiliari statali residui</b>	<b>7.568</b>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<b>8.600</b>
IVA	6.600	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	7.500
Altri tributi	968	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1.100

Fonte: Agenzia del Territorio 2008 (ammontare); Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione 30 giugno 2010 (distribuzione quota IRPEF)

L'attribuzione ai Comuni di una così ampia quota dei gettiti provenienti dal cespite immobiliare potrebbe costituire l'occasione per operare alcuni interventi di riassetto del regime fiscale specifico, al fine di attenuarne alcuni difetti, quali il peso eccessivo che produce sulla trasferibilità degli immobili - e quindi sul loro utilizzo efficiente - recuperando il minor gettito con aumenti modesti del prelievo sulla proprietà o sull'utilizzo.

Anche sotto il profilo della semplificazione, gli attuali tributi statali sui trasferimenti immobiliari si prestano a modificazioni disciplinari e gestionali, essendo caratterizzati ciascuno da particolarità e specificità applicative a seconda dei soggetti e del tipo di bene coinvolti nella transazione.

Un diverso elemento di riassetto, collegato con l'esigenza di ampliare gli strumenti di recupero dell'evasione anche attraverso l'emersione di cespiti oggi occultati, è insito nell'ipotesi, che sembra ormai inserita nell'agenda del federalismo, di scorporare gli immobili dall'IRPEF per assoggettare i relativi redditi ad un'imposta comunale sostitutiva proporzionale ad aliquota moderata (si ipotizza il 23%), di livello assai inferiore all'aliquota marginale gravante su una cospicua parte dei possessori immobiliari.

#### *Le nuove imposte comunali a base immobiliare*

L'attribuzione della gran parte del prelievo sugli immobili ai Comuni consente di ancorare l'autonomia tributaria comunale ad un cespite fortemente legato al territorio e sul quale si esplicano in vario modo i benefici delle politiche comunali in materia di assetto urbano e disponibilità di servizi locali.

#### *Imposta sui trasferimenti immobiliari*

Appare necessario ricomprendere nella devoluzione anche le transazioni immobiliari delle persone giuridiche (imprese, ma anche società immobiliari di comodo), con riferimento a immobili non strumentali e non costituenti merce o scorta del soggetto passivo (aziende di compravendita immobili). Deve

essere pertanto valutata - anche alla luce degli obblighi comunitari in materia di IVA - l'estensione alle vendite di immobili effettuate dalle imprese del prelievo mediante aliquota proporzionale (in luogo dell'attuale misura fissa del Registro), con riduzione contestuale dell'aliquota IVA.

Dovrebbe inoltre essere valutata l'opportunità di un intervento - contestuale o immediatamente successivo all'avvio della devoluzione - volto alla riduzione del prelievo sulle compravendite immobiliari, da molti giudicato troppo elevato. Tale riduzione potrebbe essere compensata con moderati aumenti dell'ICI (che resterebbe invariata) e dell'aliquota gravante sui redditi immobiliari (vedi punto successivo).

In mancanza di dati disaggregati, non è possibile dare una misura dell'attuale distribuzione territoriale degli imponibili e del gettito, pari nel complesso a circa 9 miliardi di euro, oltre la metà di quanto oggetto di devoluzione. Appare tuttavia una sperequazione distributiva di notevole entità. E' pertanto ipotizzabile che la devoluzione del gettito su base territoriale (verso gli Enti nei cui territori si situano gli immobili oggetto di transazione) sia attivata per una quota minoritaria, almeno per un congruo periodo iniziale. La gran parte del prelievo, che potrebbe restare a gestione centralizzata, dovrebbe invece essere utilizzata con finalità perequative, integrandosi con l'analogo utilizzo ipotizzato per la compartecipazione comunale all'IRPEF.

### *Imposta sui redditi immobiliari*

Il perimetro di applicazione dovrebbe pertanto comprendere anche gli immobili oggetto di imposizione IRES.

Il nuovo tributo è altresì compatibile, come sopra accennato, con l'applicazione di un autonomo prelievo sui redditi immobiliari, sganciato dal dispositivo IRPEF e IRES, ad aliquota sostitutiva proporzionale (la cosiddetta "cedolare secca sugli affitti"). In questo caso dovranno essere attentamente valutati gli effetti immediati del cambio di regime, con riferimento alla prevedibile fissazione di un'aliquota inferiore all'aliquota media che risulta oggi applicata - in particolare - con l'IRPEF. Tale ipotesi comporta, almeno inizialmente, la previsione di una perdita di gettito che è quantificabile (pur in assenza di elaborazioni recenti e certificate) tra il 15 e il 20% dell'attuale importo (circa 6,7 miliardi di euro per i territori delle RSO).

L'impegno dei Comuni in materia di recupero di evasione, ampiamente presente soprattutto nelle aree urbane, si potrebbe avvalere non solo delle strutture già attive sull'ICI e sulla Tarsu-TIA, ma anche della prospettiva - già in atto - di ampliare gli strumenti della partecipazione all'accertamento dei tributi erariali.