

*Stefano Piperno, Giuseppe Zanotti*

**INDAGINE SUI TRIBUTI  
COMUNALI IN PIEMONTE**

200/2006

L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).

#### **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

Angelo Pichierri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Ritorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luisa Gioria, Carmelo Inì,  
Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

#### **COMITATO SCIENTIFICO**

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,  
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

#### **COLLEGIO DEI REVISORI**

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*  
Liliana Maciariello e Mario Marino, *Membri supplenti*

#### **DIRETTORE**

Marcello La Rosa

#### **STAFF**

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,  
Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Dario Paolo Buran, Laura Carovigno,  
Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati,  
Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci,  
Maria Inglese, Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia,  
Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote,  
Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto,  
Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

©2006 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte  
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. 011/6666411 - Fax 011/6696012  
[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*



## INDICE

INTRODUZIONE	3
1. STRUTTURA E DINAMICA DEL SISTEMA DEI TRIBUTI COMUNALI IN ITALIA E IN PIEMONTE	9
1.1 L'evoluzione in Italia	9
1.2 L'evoluzione in Piemonte	10
1.3 La questione tributaria locale	24
2. L'INDAGINE SUL SISTEMA DEI TRIBUTI IN UN GRUPPO DI COMUNI PIEMONTESI	25
2.1 La metodologia della rilevazione: il questionario	25
2.2 La metodologia della rilevazione: i Comuni rilevati e le risposte ottenute	27
2.3 I risultati dell'indagine presso i Comuni	28
3. RIFLESSIONI CONCLUSIVE	45
BIBLIOGRAFIA	47
Appendice 1 <i>L'evoluzione del sistema dei tributi comunali</i>	49
Appendice 2 <i>Alcuni nodi problematici trasversali dell'amministrazione delle imposte comunali</i>	69
Annesso 1: <i>Il questionario utilizzato nella rilevazione presso gli uffici tributari</i>	77



*L'IREA ringrazia i responsabili degli Uffici tributari di tutti i Comuni interessati dall'indagine per la collaborazione offerta.*



## INTRODUZIONE

Questo lavoro si colloca all'interno di un progetto pluriennale di ricerca sulla fiscalità regionale e locale sviluppato dall'IRES negli ultimi tre anni. In altra sede abbiamo già evidenziato la rilevanza politica, istituzionale ed economica del sistema tributario regionale e locale nella prospettiva di un'evoluzione del processo di decentramento politico nel nostro paese (IRES, 2004). Purtroppo negli ultimi anni – nonostante la riforma costituzionale del 2001, dove il nuovo art. 119 ha notevolmente rafforzato il principio dell'autonomia tributaria regionale e locale – il processo di costruzione di un nuovo sistema di finanza decentrata nel nostro paese si è di fatto arrestato. Perché allora affrontare questa tematica? La risposta risiede nel fatto che il decentramento fiscale è in buona misura un corollario indispensabile di quello politico e, salvo improbabili ripensamenti, esso è comunque destinato a progredire ulteriormente.

D'altro canto, le imposte rappresentano oggi la forma di finanziamento corrente più importante delle Regioni, Province e Comuni, in aggiunta alle tariffe e altre entrate extra-tributarie e ai trasferimenti dagli altri livelli di governo. Nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche locali<sup>1</sup> del 2005 le entrate tributarie totali – al netto delle compartecipazioni IRPEF, più correttamente attribuibili alla categoria dei trasferimenti – a livello nazionale erano pari a 89 miliardi di euro, circa il 23 per cento del totale delle entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche. Dalla Tabella 1.1 si può notare come l'IRAP rappresenti il più importante tributo locale nel nostro paese con un ammontare pari a circa 36 miliardi di euro, più del 9 per cento del totale delle imposte dirette ed indirette delle Amministrazioni Pubbliche. La seconda imposta locale in ordine d'importanza, è però un tributo comunale, l'ICI totale (su immobili ed aree edificabili), che pesa per il 3 per cento sul totale. La stessa Tabella segnala come la crescita del peso delle entrate tributarie locali sul totale sia salito dal 21 per cento del 2001 al 23,3 per cento del 2003, per poi scendere al 22,8 per cento nel 2005. La dinamica dell'IRAP- + 4% medio annuo - è però risultata nettamente più bassa di quella delle imposte dirette locali, in particolare delle addizionali all'IRPEF (che comunque sono state bloccate a partire dal Settembre 2002, con effetto sul gettito a partire dal 2004), cresciute del 29 per cento medio annuo.

In Piemonte<sup>2</sup>, nel 2004 gli incassi tributari dei Comuni possono essere stimati<sup>3</sup> (Tab. 1.4) pari a 1,346 miliardi di euro e quelli delle Province a 351 milioni (sempre al netto della compartecipazione IRPEF). A questo andrebbero aggiunti i 3,5 miliardi di incassi tributari della Regione Piemonte. Nel complesso, quindi, le entrate tributarie locali piemontesi rappresentano, in base alle nostre stime, circa il 6 per cento sul totale delle entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche locali in Italia. Ma è soprattutto la dinamica di questi ultimi dieci anni a risultare dirompente: tra il 1995 e il 2004 il peso delle entrate tributarie locali a livello nazionale è quasi raddoppiato, dal 12 per cento a più del 23 per cento; a livello regionale, in Piemonte, le tendenze sono probabilmente ancora più accentuate.

---

<sup>1</sup> Che comprendono le Regioni, le Province, i Comuni e le altre amministrazioni locali.

<sup>2</sup> Per avere un'analogia stima a livello regionale dobbiamo utilizzare i dati riferiti agli incassi tributari, desumibili dalle rilevazioni trimestrali del Ministero dell'Economia. Dopo l'esperienza della costruzione dei conti economici regionali della pubblica Amministrazione per il periodo 1980-1992 l'ISTAT non ha più aggiornato la serie.

<sup>3</sup> Sulla base di dati del Ministero dell'Economia e della Regione Piemonte.


 TABELLA 1.1 – DINAMICA DELLE IMPOSTE LOCALI IN ITALIA  
 Valori a prezzi correnti (milioni di euro)

Tipologie di Imposta						%	%	%
	2001	2002	2003	2004	2005	Totale 2001	Totale 2004	Totale 2005
<b>Imposte dirette Amm.locali</b>	20.671	21.058	23.370	24.558	24.078	5,73	6,45	6,16
Regioni	18.569	18.559	20.356	21.329	20.946	5,14	5,60	5,36
° addizionale IRPEF	4.430	4.975	6.166	6.741	6.430	1,23	1,77	1,64
° tasse automobilistiche (famiglie)	3.227	3.521	3.528	3.478	n.d.	0,89	0,91	
Comuni	2.102	2.499	3.014	3.229	3.132	0,58	0,85	0,80
° addizionale IRPEF	715	1.096	1.571	1.615	1.555	0,20	0,42	0,40
° ICI (aree edificabili)	953	1.044	1.084	1.147	n.d.	0,26	0,30	
<b>Imposte indirette Amm. Locali</b>	55.707	59.706	62.086	62.347	64.989	15,43	16,37	16,63
Regioni	40.288	42.571	44.018	43.357	46.171	11,16	11,39	11,81
° IRAP (*)	31.287	32.072	33.593	33.384	35.995	8,67	8,77	9,21
° quota regionale accisa benzina	2.171	2.885	2.911	2.727	2.334	0,60	0,72	0,60
° tasse automobilistiche (imprese)	791	846	852	799	n.d.	0,22	0,21	n.d.
° addizionale imposta gas metano	651	438	583	576	n.d.	0,18	0,15	n.d.
° tributo speciale deposito discarica	303	248	264	258	n.d.	0,08	0,07	n.d.
Province	3.169	3.719	3.922	4.143	4.046	0,88	1,09	1,04
° imposta assicurazioni RC auto	1.517	1.827	1.942	2.022	n.d.	0,42	0,53	n.d.
° imposta di trascrizione	1.057	1.066	1.150	1.184	n.d.	0,29	0,31	n.d.
Comuni	12.250	13.416	14.146	14.847	14.772	3,39	3,90	3,78
° ICI al netto aree edificabili	8.744	9.581	9.951	10.534	n.d.	2,42	2,77	n.d.
° imposta sulla pubblicità e diritti affiss.	396	347	382	405	n.d.	0,11	0,11	n.d.
<b>Totale imposte Amm. Locali</b>	76.378	80.764	85.456	86.905	89.067	21,16	22,82	22,78
<b>Imposte dirette Amm.Pubbliche</b>	183.998	179.554	178.745	185.400	189.052	50,98	48,69	48,36
<b>Imposte indirette Amm. Pubbliche</b>	176.952	185.174	186.770	195.398	201.859	49,02	51,31	51,64
<b>Totale imposte Amm. Pubbliche</b>	360.950	364.728	365.515	380.798	390.911	100	100	100

(\*) al netto dei rimborsi

Fonte: Banca d'Italia, 2006

Nei programmi di attività dell'IRES i tributi locali sono stati individuati tra le tematiche prioritarie di ricerca sotto almeno tre profili di analisi: (i) analisi critica all'assetto dei tributi locali e delle informazioni statistiche disponibili, (ii) valutazione del loro impatto economico e, (iii) definizione di strumenti e metodi previsionali per i tributi regionali e locali. Ciò ha dato luogo ad una serie di contributi di ricerca<sup>4</sup> all'interno dei quali si colloca questo studio finalizzato ad un approfondimento del sistema dei tributi comunali, con particolare riguardo per i problemi connessi alla loro amministrazione. Quest'ultimo aspetto, l'amministrazione dei tributi, ha assunto ulteriore rilevanza anche a seguito della previsione di nuove forme di compartecipazione dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale, previste dal DL. 203/2005 (Riquadro 1.1).

<sup>4</sup> Si veda a questo proposito la ricerca sulle dichiarazioni IRAP in IRES, 2005a e il lavoro sul modulo fiscale del modello multisettoriale dell'economia piemontese in IRES, 2005b. Va ricordato anche lo studio dell'IRES sull'autonomia tributaria regionale svolto per conto dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa della Regione Piemonte: cfr. IRES, REGIONE PIEMONTE, 2006b.

**Riquadro 1.1 – L'amministrazione delle imposte nei sistemi di governo multi-livello**

L'amministrazione fiscale in un sistema di governo a più livelli, nel quale ognuno di essi dispone di poteri tributari autonomi, pone delicati problemi. Ciascun livello di governo può infatti creare le proprie strutture organizzative e procedure per la gestione dei tributi con il rischio di duplicazioni e ridondanze nei confronti del contribuente aumentandone i *compliance costs*. Alternativamente, si potrebbe pensare ad un'amministrazione delle imposte completamente centralizzata per evitare tali rischi e sfruttare appieno le economie di scala che essa comporta.

In generale, vi sono tre modelli: (i) un'amministrazione solo centrale, (ii) un'amministrazione solo locale e (iii) un'amministrazione "condivisa". In realtà, i modelli concretamente in uso risultano una loro combinazione e rispecchiano le caratteristiche del sistema di relazioni intergovernative di un paese.

**Tavola 1 – Vantaggi e svantaggi di diversi modelli di amministrazione delle imposte in un sistema di governo a più livelli (\*)**

Amministrazione fiscale centralizzata	
Vantaggi	Svantaggi
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Una sola amministrazione</li> <li>▪ Chiare linee di comando e di responsabilità</li> <li>▪ Uguali procedure</li> <li>▪ Regole uniformi nell'applicazione delle imposte</li> <li>▪ Unificazione degli archivi fiscali dei contribuenti</li> <li>▪ Unico sistema informativo fiscale senza necessità di scambio di informazioni</li> <li>▪ Trattamento uniforme nell'accertamento, nelle procedure di controllo, nelle sanzioni e nei ricorsi</li> <li>▪ Semplificazione dei controlli su tutte le imposte pagate da un contribuente</li> <li>▪ Unificazione della formazione e della manualistica per i dipendenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Percezione di un minor controllo sulle entrate proprie da parte dei governi locali, specialmente se non possono neanche incidere sulla struttura delle aliquote</li> <li>▪ Scarsi incentivi alla raccolta delle imposte locali</li> </ul>
Amministrazione fiscale a più livelli	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maggiore responsabilizzazione degli amministratori nella raccolta delle imposte</li> <li>▪ Migliore conoscenza della realtà economica locale per combattere l'evasione</li> <li>▪ Maggiori incentivi alla raccolta delle imposte locali</li> <li>▪ Più adeguata per certi tipi di imposte (con base imponibile poco mobile)</li> <li>▪ Più coerente rispetto a certi vincoli costituzionali (es.: art. 119 Costituzione Italiana)</li> <li>▪ Maggiore possibilità per gli amministratori locali di rispettare le preferenze dei cittadini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le politiche nazionali possono non esser implementate correttamente (ad es. quelle di stabilizzazione)</li> <li>▪ Rischio di duplicazione di strutture nella gestione di basi imponibili comuni</li> <li>▪ Rischi di trattamento non uniforme dei contribuenti</li> <li>▪ Rischio di insufficienze amministrative in alcune amministrazioni locali (ad esempio nei Comuni di minori dimensioni)</li> <li>▪ Rischi derivanti dall'assenza di coordinamento e scambio di informazioni tra amministrazioni</li> <li>▪ I costi di adempimento per i contribuenti possono diventare più elevati</li> </ul>

(\*) Fonte: Vernon C. L. e Ahmad E., *Tax Administration*, in Teresa Ter Minassian (editor), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997, p. 108-132



Un sistema che preveda solo compartecipazioni fisse (senza possibilità di addizionali o sovrimposte) e trasferimenti generali sarà probabilmente gestito solo a livello centrale, ma in altri casi qualora siano presenti tributi assegnati agli enti locali con possibilità di manovra delle aliquote e determinazione delle basi imponibili potremo avere la presenza sia di un'amministrazione centrale per i tributi nazionali (ad es: l'imposta sul reddito) che un'amministrazione locale per quelli locali (ad esempio per un'imposta sugli immobili come l'ICI). In aggiunta, però, sarà possibile anche una gestione condivisa nel caso delle compartecipazioni (pensiamo alle addizionali IRPEF), ma anche nel caso che alcune competenze strumentali, come il catasto, non siano assegnate ai Comuni (come è avvenuto sinora nel nostro paese).

Numerose esperienze internazionali hanno messo in luce come esista un vantaggio informativo a livello locale per quanto concerne la possibilità di fare emergere base imponibile occultata nel caso di economie caratterizzate dalla presenza di una grossa quota di economia informale. È significativo che nel DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2006-2009 sia stata evidenziata la rilevante quota di economia sommersa nel nostro paese e la necessità di coinvolgere gli enti locali nella lotta all'evasione fiscale "anche prevedendo a favore delle autonomie locali una quota delle maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione" (pag. 42). Questo orientamento ha poi trovato concreta applicazione nell'art. 1 del D.L. n. 203/2005 convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005 n. 248. In base a tale provvedimento, i Comuni potranno partecipare alle azioni di contrasto all'evasione fiscale con l'incentivo di ottenere un premio pari al 30 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo dallo Stato grazie al loro contributo all'accertamento. Le complesse modalità di collaborazione delle amministrazioni comunali con quelle statali (Agenzia delle entrate e del territorio) non sono però state ancora (*Aprile 2006*) compiutamente definite, a parte un allargamento delle possibilità di accesso all'anagrafe tributaria. In secondo luogo, la centralizzazione totale dell'amministrazione delle imposte pur garantendo dei risparmi dovuti alle economie di scala, presenta il rischio che le strutture dell'amministrazione finanziaria nazionale si dedichino prevalentemente all'accertamento delle grandi imposte nazionale (sul reddito, sui profitti sul valore aggiunto) tralasciando le imposte locali. Tra l'altro, nel nostro paese, il problema delle economie di scala nella gestione dei tributi a livello locale potrebbe essere risolto attraverso la formula della cooperazione intercomunale (Unioni, convenzioni), con accordi con enti di livello superiore (Province, Regioni), o anche attraverso forme di decentramento asimmetrico di funzioni amministrative per la gestione dei tributi solo a favore degli enti che dispongono di adeguate strutture e capacità amministrative. In conclusione, esiste un problema di coordinamento tra le strutture di amministrazione delle imposte dei diversi livelli di governo.

A tale fine, si è svolta una analisi delle informazioni statistiche di tipo secondario disponibili sul sistema tributario locale, alla quale abbiamo affiancato una rilevazione sulla gestione dei principali tributi comunali di 31 Comuni piemontesi composti da enti di diverse dimensioni e diverse caratteristiche socio-economiche e geografiche. Anche se non può essere considerato una campione statisticamente rappresentativo essi offrono uno spaccato realistico della realtà comunale piemontese. La rilevazione ha presentato molte difficoltà. In numerosi casi non si sono potuti raccogliere i dati richiesti, segnalando le insufficienze di un sistema di amministrazione delle imposte per quanto concerne la possibilità di disporre delle informazioni necessarie per disegnare politiche tributarie locali efficienti ed eque. Essa è però stata un'esperienza originale molto utile della quale si potrà tenere conto in futuro nell'ambito dell'attività di Osservatorio sulla finanza locale dell'IRES e della Regione Piemonte<sup>5</sup>. La rilevazione è stata svolta tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004 ma, nonostante la sua incompletezza e il lasso di tempo trascorso, abbiamo comunque ritenuto

---

<sup>5</sup> Il lavoro costituisce anche una utile sperimentazione in vista dei futuri programmi di attività dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa della Regione Piemonte per quanto concerne l'associazionismo intercomunale (cfr. [http://www.regione.piemonte.it/oss\\_riforma/](http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/)). Esso potrà trovare una prosecuzione anche all'interno del progetto congiunto con l'ISAE e l'IRPET che ha portato alla pubblicazione del primo rapporto sulla finanza locale in Italia. Cfr. ISAE, IRES, IRPET, 2005.



utile pubblicarne i risultati perché: (i) sono stati ottenuti sperimentando una metodologia replicabile in futuro, (ii) evidenziano problemi tuttora esistenti, e (iii) completano le analisi previste dal progetto pluriennale di ricerca dell'IRES. D'altro lato, le novità introdotte dalla leggi finanziarie per il 2005 per il 2006 non modificano sostanzialmente il quadro di riferimento, almeno nel breve termine, se non per il mantenimento di una situazione di incertezza normativa sul futuro del sistema tributario locale.

Il lavoro è diviso in tre parti. Nella prima, viene brevemente richiamata la struttura del sistema tributario comunale e la sua dinamica negli ultimi anni utilizzando le principali fonti statistiche disponibili a livello nazionale e regionale. Nella seconda parte, viene presentato l'impianto della rilevazione effettuata sulle caratteristiche del sistema dei tributi presso un gruppo di Comuni piemontesi e descritti i risultati ottenuti. Vengono anche brevemente analizzati alcuni modelli organizzativi degli uffici tributari degli enti locali. Alcune riflessioni conclusive completano il lavoro. Nelle due appendici finali sono richiamate le principali caratteristiche dell'attuale sistema di tributi comunali e alcuni nodi problematici generali dell'amministrazione delle imposte comunali.





## 1. STRUTTURA E DINAMICA DEL SISTEMA DEI TRIBUTI COMUNALI IN ITALIA E IN PIEMONTE

### 1.1 L'evoluzione in Italia

L'evoluzione dei tributi locali in Italia negli ultimi anni è stata contrassegnata dalla crescita del loro peso all'interno del sistema tributario complessivo. L'incremento della pressione fiscale locale è stata spesso messa in luce dalla stampa specializzata, anche se non sono molti gli studi economici approfonditi su tale fenomeno. Una prima descrizione del fenomeno è desumibile dalle stime di contabilità nazionale sui conti delle amministrazioni pubbliche.

TABELLA 1.2 – DINAMICA DELLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE DI COMUNI E PROVINCE IN ITALIA 1999-2004

<b>Amministrazioni locali</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Comuni</b>						
Imposte indirette	11.411	11.681	12.250	13.416	14.146	14.953
Imposte dirette	1.508	1.915	2.102	2.499	3.014	3.151
Totale	12.919	13.596	14.352	15.915	17.160	18.104
<b>Province</b>						
Imposte indirette	2.415	2.984	3.169	3.552	3.746	3.882
Imposte dirette	0	0	0	0	0	0
Totale	2.415	2.984	3.169	3.552	3.746	3.882
<b>Amministrazioni Pubbliche</b>						
Imposte indirette	167.500	175.171	176.492	185.116	187.345	195.207
Imposte dirette	166.435	170.547	182.690	178.964	178.98	184.175
Totale	333.935	345.718	359.182	364.080	365.443	379.382
% Imposte indirette Comuni su AAPP	6,81	6,67	6,94	7,25	7,55	7,66
% Imposte dirette Comuni su AAPP	0,91	1,12	1,15	1,40	1,69	1,71
% Imposte totali Comuni su AAPP	3,87	3,93	4,00	4,37	4,70	4,77

Fonte: ISTAT, Conti delle Amministrazioni pubbliche, 2005, valori in milioni di euro

Limitandosi alle amministrazioni provinciali e comunali (Tab. 1.2) è possibile vedere come tra il 1999 ed il 2004 il peso delle imposte comunali sul totale delle imposte delle amministrazioni pubbliche sia cresciuto dal 3,87 al 4,77 per cento. La parte prevalente di tali imposte è rappresentata da imposte indirette, sulla base dei criteri di classificazione del SEC95. Nel complesso, le imposte comunali nel 2004 erano circa sei volte superiori a quelle provinciali.

Va poi tenuto presente che la contabilità nazionale sottostima il carico tributario comunale in quanto la Tassa raccolta e smaltimento rifiuti urbani non viene considerata tra le imposte negli schemi del SEC<sup>6</sup>. Essa però mantiene una caratteristica di entrata tributaria qualora non sia trasformata in tariffa in base alla normativa del “decreto Ronchi” (D.Lgs. n. 22/97 e successive modificazioni).

Nella Tabella 1.3 viene presentata una stima dell'entità di tale imposta sulla base dei dati forniti dal Consorzio ANCI-CNC per la fiscalità locale e delle rilevazioni ISTAT sui bilanci consuntivi. I dati del Consorzio risultano incompleti e disomogenei perché non comprendono le entrate connesse alla riscossione diretta da parte dei Comuni né considerano i Comuni nei quali la tassa sia stata trasformata in tariffa. Ciò rende la serie disomogenea e di difficile lettura. Nel 2004 il carico iscritto a ruolo e dato in riscossione ai

<sup>6</sup> Si veda Del Santo, 2003.



concessionari risultava infatti pari a 3,03 milioni di euro con un continuo decremento a partire dal 2000 riconducibile solo alla riduzione della copertura dei concessionari nella rilevazione.

TABELLA 1.3. – DINAMICA DELLE PRINCIPALI IMPOSTE COMUNALI E PROVINCIALI IN ITALIA  
1999-2004

Imposte dirette comunali (dettaglio)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Addizionale comunale sull'IRPEF			864	1.099	1.576	1.630
ICIAP (residua)	68	48	34	28	28	30
ICI (aree edificabili)	900	919	953	1.044	1.084	1.147
Totale	968	967	1.851	2.171	2.688	2.807
Imposte indirette comunali (dettaglio)						
Contributi concessioni edilizie	2.021	2.049	2.307	2.672	2.976	3.169
Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni	385	412	396	347	382	405
ICI (al netto quota su aree edificabili)	8.259	8.435	8.744	9.581	9.951	10.534
Imp. addiz. comunali e prov. sull'energia elettrica	746	785	803	816	837	845
Totale	11.411	11.681	12.250	13.416	14.146	14.953
TARSU (*)	3.373	3.724	3.474	3.248	3.178	3.037
TARSU (**)	4.037	4.192	4.351	4.586	4.481	n.d
Totale incluso TARSU (*)	14.784	15.405	15.724	16.664	17.324	17.990
Totale incluso TARSU (**)	15.448	15.873	16.601	18.002	18.627	n.d
Imposte indirette provinciali (dettaglio)						
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	1.082	1.370	1.517	1.827	1.942	2.022
Pubblico registro automobilistico (PRA)	970	1.033	1.057	1.066	1.150	1.184
Imp. addiz. comunali e prov. sull'energia elettrica	204	421	438	505	518	540
Altro (stima)	159	160	157	154	136	136
Totale	2.415	2.984	3.169	3.552	3.746	3.882

Fonte: Istat, Conti delle Amministrazioni pubbliche, 2005, e ns. elaborazioni. Valori in milioni di euro

(\*) Fonte: Consorzio ANCI-CNC; (\*\*) Fonte: rilevazioni ISTAT sui bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali (per il 2003 stime campionarie) al netto dell' addizionale erariale

Pur con questa evidente sottostima, essa si colloca al terzo posto nella graduatoria di rilevanza dei tributi comunali sino al 2003. Risulterebbe invece sopravanzata per la prima volta dagli oneri di concessione edilizia nel 2004. Le stime desunte dai bilanci sono sicuramente più attendibili e risultano notevolmente superiori, sempre sopra i 4 miliardi di euro, anche se mostrano una leggera riduzione per il 2003.

## 1.2 L'evoluzione in Piemonte

**L'informazione statistica di base.** Le statistiche sulla fiscalità locale a livello regionale e sub-regionale presentano notevoli ritardi temporali. Per il 2004 è però disponibile il dettaglio delle entrate degli enti locali tratto dalle rilevazioni trimestrali di cassa del Ministero dell'Economia (Tab. 1.4). Si può notare come per i Comuni il peso del gettito delle entrate tributarie al netto delle compartecipazioni IRPEF (oggi IRE) sulle entrate correnti corrisponda a quello delle Province (42 per cento), mentre presentino un maggior peso le entrate extra-tributarie (22 per cento). Nel 2004 i Comuni piemontesi avevano incassato circa 1,8 miliardi di euro di entrate tributarie inclusive delle compartecipazioni IRPEF. Per quanto riguarda i dati di competenza e cassa, l'ISTAT pubblica i dati a livello regionale, con disaggregazioni in base all'ampiezza della popolazione, desunti dai consuntivi



con circa cinque anni di ritardo per quanto concerne la rilevazione completa (ad oggi sono disponibili i consuntivi 2000) e due anni di ritardo per quanto concerne la sua rilevazione campionaria. L'Istat effettua anche rilevazioni campionarie più tempestive (due anni di ritardo, cioè nell'anno  $n$  i dati consuntivi dell'anno  $n-2$ ), che consentano una stima delle informazioni sull'universo a livello regionale, ma senza disaggregazioni per tipologie di imposta e per classi di popolazione (ad oggi sono disponibili le stime basate sui consuntivi 2003).

TABELLA 1.4 – STRUTTURA DELLE ENTRATE CORRENTI DI PROVINCE E COMUNI IN PIEMONTE 2004

Amministrazioni provinciali			Amministrazioni Comunali		
		%			%
Addizionale IRPEF	3.504	0,42	ICI	780.371	24,85
Compartecipazione IRPEF	46.940	5,68	Compartecipazione IRPEF	543.667	17,31
Addiz. al consumo di energia elettrica	56.312	6,81	Addizionale IRPEF	140.811	4,48
Imposta provinciale di trascrizione	111.599	13,50	Addiz. al consumo di energia elettrica	37.116	1,18
Imposta sulle assicurazioni RC auto	148.757	17,99	Altre imposte	26.174	0,83
Altre imposte	6.901	0,83	Tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani	308.379	9,82
Tassa occup. spazi e aree pubbliche	1.302	0,16	Tassa occup. spazi e aree pubbliche	15.713	0,50
Altre tasse	43	0,01	Altre tasse	3.009	0,10
Tributi speciali e altre entrate trib. proprie	23.237	2,81	Tributi speciali e altre entrate trib. proprie	35.350	1,13
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>398.595</b>	<b>48,20</b>	<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>1.890.590</b>	<b>60,21</b>
<b>Entrate da trasferimenti</b>	<b>385.683</b>	<b>46,64</b>	<b>Entrate da trasferimenti</b>	<b>569.372</b>	<b>18,13</b>
<b>Entrate extra tributarie</b>	<b>42.618</b>	<b>5,15</b>	<b>Entrate extra tributarie</b>	<b>679.927</b>	<b>21,65</b>
°Vendita beni e servizi	6.274	0,76	°Vendita beni e servizi	400.828	12,77
°Proventi beni	7.371	0,89	°Proventi beni	99.150	3,16
°Interessi	8.257	1,00	°Interessi	30.468	0,97
°Altri proventi	20.716	2,51	°Altri proventi	149.481	4,76
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>826.896</b>	<b>100</b>	<b>Totale entrate correnti</b>	<b>3.139.889</b>	<b>100</b>
			<b>Proventi per concessioni edilizie</b>	<b>165.562</b>	<b>5,27 *</b>
<b>Entrate tributarie al netto compart.</b>	<b>351.655</b>	<b>42,53</b>	<b>Entrate tributarie al netto compart.</b>	<b>1.346.923</b>	<b>42,90</b>
<b>Entrate da trasf. al lordo compart.</b>	<b>432.623</b>	<b>52,32</b>	<b>Entrate da trasf. al lordo compart.</b>	<b>1.113.039</b>	<b>35,45</b>
<b>Entrate extra-tributarie</b>	<b>42.618</b>	<b>5,15</b>	<b>Entrate extra-tributarie</b>	<b>679.927</b>	<b>21,65</b>
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>826.896</b>	<b>100</b>	<b>Totale entrate correnti</b>	<b>3.139.889</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministero dell'Economia, incassi, valori in migliaia di euro; \* percentuale sulle entrate correnti

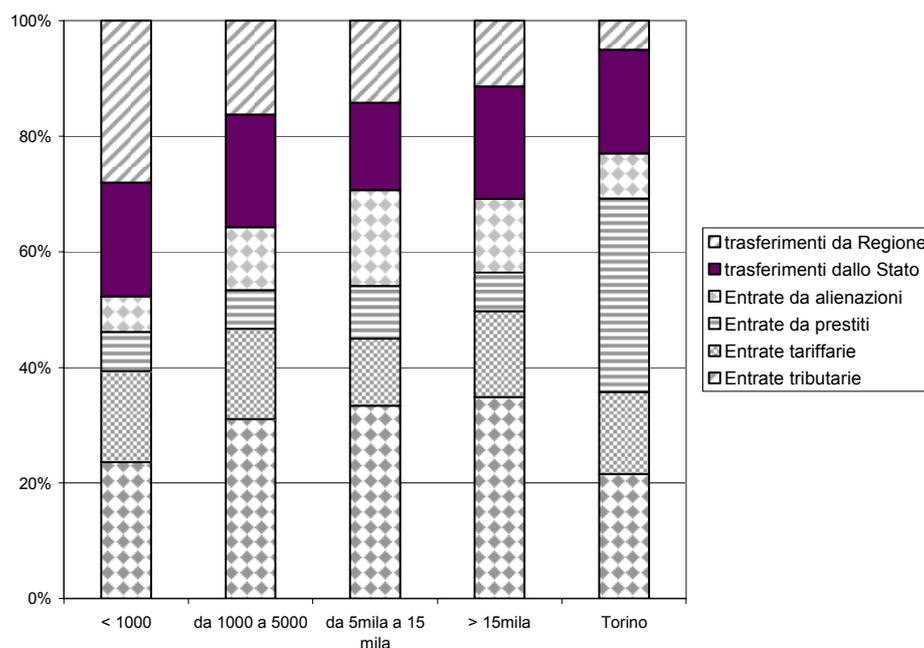
L'IRES, d'intesa con la Regione Piemonte, analizza i certificati consuntivi e preventivi di bilancio su un campione rappresentativo dei Comuni, oltre a raccogliere direttamente i dati informatizzati dei consuntivi dal Ministero degli Interni, sinora disponibili fino al 2002 (quindi in anticipo rispetto alle pubblicazioni ISTAT). Ciò ha consentito di ricostruire una serie omogenea di dati sulle entrate comunali in Piemonte articolata per classi di popolazione tra il 1998 e il 2002. Esso costituisce il quadro di riferimento generale per la successiva analisi sui risultati della *survey* contenuta nella seconda parte di questo lavoro<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione ed analisi completa della dinamica delle entrate comunali in Piemonte sino al 2004 si rinvia al recente lavoro dell'IRES per l'Osservatorio sulla riforma amministrativa della Regione Piemonte: cfr. IRES-REGIONE PIEMONTE, 2006a.



**L'aggregato delle entrate tributarie.** La struttura delle entrate presenta significative differenziazioni tra enti di diversa dimensione, con una crescita del peso delle entrate tributarie al crescere della popolazione, con l'eccezione di Torino dove assumono un ruolo preponderante le entrate in conto capitale (Fig. 1.1).

FIGURA 1.1 – STRUTTURA DELLE ENTRATE DEI COMUNI PIEMONTESI PER CLASSE DI POPOLAZIONE (2004)



Fonte: IRES-REGIONE PIEMONTE, 2006. Accertamenti 2004 sulla base di dati campionari

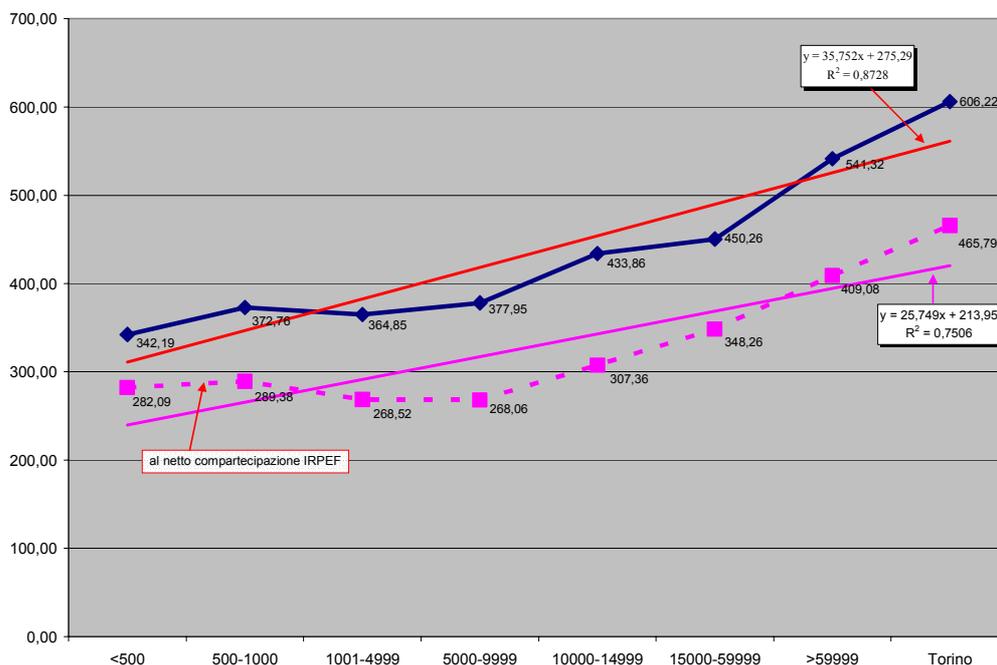
Le entrate tributarie pro-capite totali mostrano un andamento crescente al crescere della popolazione ad eccezione della fascia tra 1.000 e 5.000 abitanti. È a partire dai 10.000 abitanti che però i tributi pro-capite mostrano una crescita accentuata (da 377 a 433 euro) per arrivare ai 606 euro di Torino (Fig. 1.2).

L'andamento crescente è riconducibile alle differenti basi imponibili (specie per quanto concerne l'addizionale IRPEF e i valori immobiliari), accentuato nel 2002 dalla compartecipazione all'IRPEF del 4,5% contabilmente considerata all'interno delle entrate tributarie. Dato che, in realtà, si tratta di un "trasferimento mascherato", è bene osservare l'andamento delle entrate tributarie anche al netto di tale componente. Per fare questo abbiamo dedotto le compartecipazioni IRPEF del 2002 dal totale delle entrate tributarie. Si è però ottenuta solo una stima in quanto nel primo anno di applicazione non tutti i Comuni hanno attribuito tale entrata alla voce prevista nei certificati di bilancio<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> In particolare, alcuni Comuni, tra cui Torino, hanno attribuito nel 2002 la compartecipazione IRPEF (codice 2027 dei certificati consuntivi di bilancio) alla voce altre imposte (codice 2030). Ciò ha reso necessario l'attribuzione della differenza positiva tra il totale delle compartecipazioni IRPEF risultanti dalle assegnazioni ministeriali e il totale calcolato attraverso i consuntivi (pari a circa 128 milioni di euro) in proporzione al gettito risultante dai bilanci.



FIGURA 1.2 – ENTRATE TRIBUTARIE PRO-CAPITE PER CLASSE DI POPOLAZIONE, ACCERTAMENTI 2002



Fonte: ns. elaborazioni e stime su dati Osservatorio finanza locale IRES-Regione Piemonte. I valori nella linea tratteggiata sono al netto della compartecipazione IRPEF ai Comuni del 2002 quantificata sulla base dei dati del Ministero dell'Interno

Come si può notare nel medesimo grafico questo non si discosta dal precedente, anche se il *fitting* dell'interpolazione lineare si riduce leggermente. Va poi ancora una volta ricordato che possono essere presenti alcune disomogeneità nei dati di base per quanto concerne soprattutto la TRRU.

La fotografia dell'aggregato delle entrate tributarie per classi dimensionali maschera però l'andamento dei singoli tributi al loro interno. È bene allora descrivere brevemente la loro struttura e dinamica nel periodo in esame. Tra il 1988 e il 2002 sono infatti intervenute diverse modifiche dell'ordinamento tributario comunale. La più rilevante è costituita dall'assegnazione di una compartecipazione IRPEF, pari al 4,5 per cento del gettito attribuito al territorio comunale. Ciò, come vedremo, rende più complessa l'analisi dei dati richiedendo una serie di aggiustamenti per garantirne la confrontabilità nello spazio e nel tempo. Nei bilanci consuntivi del 2002 però numerosi Comuni non hanno assegnato tale entrata alla apposita voce prevista ma ad altre voci di entrata<sup>9</sup> del titolo primo delle entrate (entrate tributarie) o anche del titolo secondo (entrate da trasferimento)<sup>10</sup>. Altri problemi nascono dalla graduale trasformazione di alcune tasse in canoni (ad esempio, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche) che vengono assegnati al titolo terzo relativo alle entrate extra tributarie, rendendo alcuni confronti tra le entrate tributarie dei Comuni disomogenei.

<sup>9</sup> In particolare, la voce 2030 altre imposte.

<sup>10</sup> A partire dal 2003, i consuntivi risultano compilati in maniera sufficientemente corretta, per cui in futuro le analisi non dovrebbero presentare più questo problema.

TABELLA 1.5 – STRUTTURA DEI TRIBUTI COMUNALI IN PIEMONTE NEL 2001  
VALORI PRO-CAPITE IN EURO

Classi popolazione	Tributi comunali						
	ICI	Addiz. con. Energia elettr.	Addizionale IRPEF	Imposta. Pubblicità	Altre imposte	Tassa occup. spazi pubblici	TARSU
<500	168,28	12,74	10,38	1,00	5,06	6,14	71,54
500-1.000	201,90	12,21	14,98	1,16	4,64	4,34	69,12
1.001-4.999	172,10	10,29	18,75	1,83	3,64	3,16	64,01
5.000-9.999	167,21	10,16	23,19	1,61	3,10	3,39	65,97
10.000-14.999	188,74	8,09	23,04	3,08	11,00	5,14	82,91
15.000-59.999	195,93	7,51	27,81	6,60	3,09	6,50	87,93
>59.999	169,21	8,53	50,33	13,66	5,98	8,91	147,45
Torino	286,12	7,88	14,76	0,00	10,08	0,00	104,25
Totale	193,69	9,68	22,90	3,62	5,82	4,70	86,65

Classi popolazione	Tributi comunali						
	Addiz. smalt. rif.urb.	Tassa conc. attività	Altre tasse	Diritti pub. affiss.	Tributi speciali	Totale	Totale voce 2080
<500	2,14	0,04	0,47	0,80	5,25	283,85	284,92
500-1.000	2,12	0,00	0,30	0,89	3,87	315,53	315,63
1.001-4.999	2,15	0,01	0,63	1,01	4,08	281,66	281,78
5.000-9.999	2,74	0,09	0,43	1,37	5,51	284,77	285,20
10.000-14.999	3,25	0,00	1,36	1,33	3,65	331,59	332,50
15.000-59.999	5,22	0,00	0,58	1,97	4,70	347,86	349,52
>59.999	0,00	0,00	1,62	3,25	0,14	409,09	409,09
Torino	0,00	0,00	0,00	1,21	16,02	440,32	440,32
Totale	2,20	0,02	0,67	1,48	5,40	336,83	337,37

° compresa ICIAP

Fonte: Ns. elaborazioni su Archivio dei certificati sui conti consuntivi. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte

Al fine di avere dati più sicuri abbiamo però preferito svolgere l'analisi sulla struttura dei tributi con riferimento ai consuntivi del 2001 in cui questo problema non era presente (Tab. 1.5). Anche in questo caso, comunque, si conferma la necessità di un miglioramento dell'informazione statistica di base sul sistema tributario locale attraverso una lettura critica dell'informazione di tipo secondario e opportuni investimenti in rilevazioni dirette (del tipo di quello effettuato nel secondo paragrafo).

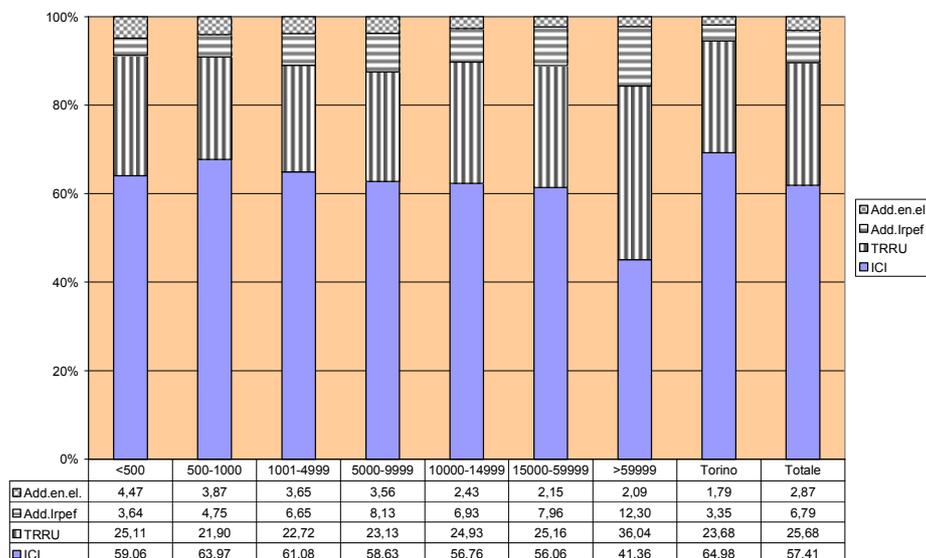
**La struttura delle entrate tributarie comunali.** Attualmente esistono nove tributi comunali principali, alcuni dei quali destinati però ad essere trasformati in canoni o tariffe. Le loro caratteristiche per quanto concerne la specializzazione verticale in termini di base imponibile, la possibile predeterminazione dell'utilizzo del gettito (imposta di scopo) e l'autonomia di manovra delle aliquote, sono sommariamente richiamate nella Tav. 1.1 Tra di essi abbiamo inserito anche i proventi delle concessioni edilizie, anche se nelle classificazioni di bilancio queste rientrano tra le entrate in conto capitale<sup>11</sup>. Si tratta invece di un'entrata con caratteristiche tributarie secondo gli schemi di contabilità nazionale

<sup>11</sup> Più precisamente all'interno della Categoria 5 *Trasferimenti di capitali da altri soggetti* del Titolo IV *Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti*. Non abbiamo invece considerato tra i tributi propri l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sulle aeromobili (L. n. 350/2003, art. 2, c. 11), in quanto di fatto si tratta di un'imposta erariale a destinazione vincolata, di cui solo il 40 per cento viene ripartito a favore dei Comuni nel cui territorio insista o risulti confinante un sedime aeroportuale.



SEC95, che nei Conti delle amministrazioni Pubbliche li considerano come imposte indirette delle amministrazioni locali<sup>12</sup>.

FIGURA 1.3 – PESO DELLE “BIG FOUR” SULLE ENTRATE TRIBUTARIE DEI COMUNI IN PIEMONTE PER CLASSI DI POPOLAZIONE (2001)



Fonte: Elaborazioni su dati IRES-Regione Piemonte Osservatorio sulla finanza locale

TAVOLA 1.1 – CARATTERISTICHE DEI TRIBUTI COMUNALI

Imposte comunali	Enti che utilizzano la base imponibile per proprie imposte				Imposta di scopo	Determinaz. aliquota
	Regioni	Province	Comuni	Stato		
A.C.C.E.E. Addizionale comunale al consumo di energia elettrica		*	*	*	no	no
A.C.I.-Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	*	*	*	*	no	si
C.A.R.S.A. Canone per i servizi di raccolta allontanamento depurazione e scarico acque (§)			*		no	si
Imposta per installazione mezzi pubblicitari (^)			*		no	si
Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (^)			*		no	si
I.C.I. Imposta comunale sugli immobili			*	(1)	no (°)	si
T.A.R.S.U. Tassa raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani (*)		*	*		si	si
Diritti sulle pubbliche affissioni			*		no	si
Proventi per concessioni edilizie			*		no (°°)	si

(^) Può essere trasformata in canone (artt. 52 e 63 D.Lv. n. 446/97). (°) Vi sono proposte di trasformazione parziale in imposta di scopo (°°) solo dal 2001; in precedenza, i proventi dovevano essere utilizzati per alcune finalità previste dalla legge (opere di urbanizzazione e acquisizione di aree) (1) attraverso l'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche

(§) In via di sostituzione con la tariffa del servizio idrico integrato artt.13 e ss. L.5-1-94 n. 36

(\*) In via di sostituzione con la tariffa di igiene ambientale (TIA)

<sup>12</sup> Interpretazione condivisa anche dall' Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali che con l'elaborazione del principio contabile n.2, al punto 20, ha attribuito natura tributaria agli oneri di concessione.



Il 93 per cento delle entrate tributarie nel 2001 (senza considerare in questo caso i proventi per concessioni edilizie) era rappresentato da quattro imposte: l'ICI, l'addizionale ai consumi di energia elettrica, l'addizionale all'IRPEF e la Tassa raccolta rifiuti solidi urbani. Articolando il totale per ampiezza della popolazione si può notare come il peso non cambi (Fig. 1.3), a dimostrazione del fatto che la finanza locale italiana per quanto concerne i tributi si basa su queste quattro imposte (*"the big four"*).

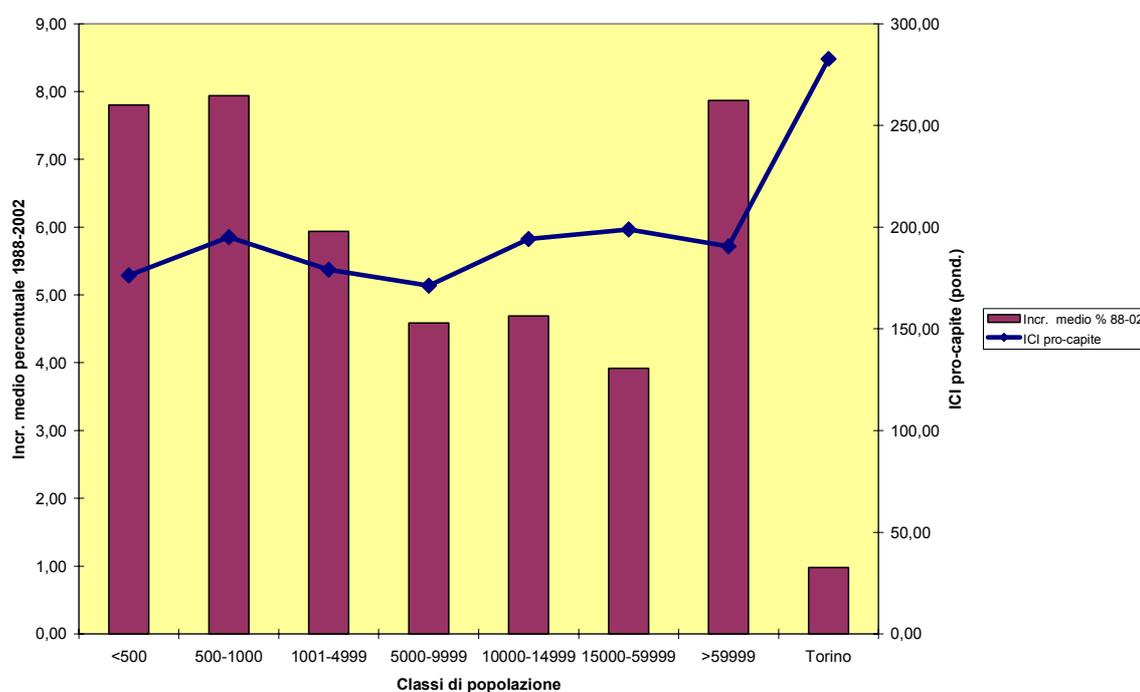
Sono imposte tipicamente locali, in base a quanto sostenuto dalla teoria, che presentano un andamento non chiaramente correlato alla popolazione, come si vedrà meglio nella successiva analisi. La variabilità del gettito pro-capite (Tab. 1.6), misurata dal coefficiente di variazione risulta minima per l'ICI (0,19) e massima per l'addizionale all'IRPEF (0,96).

TABELLA 1.6 – COEFFICIENTI DI VARIAZIONE DEL GETTITO PRO-CAPITE DELLE QUATTRO PRINCIPALI IMPOSTE COMUNALI IN PIEMONTE PER CLASSI DI POPOLAZIONE (2002)

	ICI	Add.con. en. elettr.	Addizionale IRPEF	TARSU
<500	1,20	0,78	1,22	0,89
500-1.000	1,25	0,46	0,97	0,80
1.001-4.999	0,79	0,81	0,90	0,57
5.000-9.999	0,29	0,23	0,60	0,29
10.000-14.999	0,19	0,24	0,66	0,24
15.000-59.999	0,25	0,25	0,66	0,45
>59.999	0,19	0,07	0,18	0,19
Totale	0,19	0,73	0,96	0,74

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte

FIGURA 1.4 – ICI PRO-CAPITE 2002 E DINAMICA ICI PRO-CAPITE 1998-2002 PER CLASSI DI POPOLAZIONE



Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES Regione Piemonte



La variabilità tende comunque a decrescere al crescere della popolazione. La frammentazione comunale è infatti all'origine dei differenziali tra basi imponibili dei Comuni minori.

**L'Imposta comunale sugli immobili (ICI).** Vi è una correlazione tra gettito pro capite dell'ICI e popolazione, anche se con alcune oscillazioni tra i 1.000 e i 10.000 abitanti e sopra i 60.000 abitanti (Fig. 1.4). È interessante rilevare come la crescita maggiore si riscontri nella classe dei Comuni superiori a 59.999 abitanti, mentre la minore si abbia a Torino (che comunque presenta il valore pro-capite più alto).

È bene anche inquadrare il gettito dell'ICI in Piemonte nel contesto delle regioni italiane. In termini pro-capite le stime disponibili più disaggregate valutavano il gettito ICI nel 2004 pari a circa 168 euro pro-capite. Tale valore presenta significative differenze regionali soprattutto per quanto concerne il valore del gettito delle seconde case e degli immobili strumentali, come si può notare dall'analisi dei coefficienti di variazione che presentano un valore pari, rispettivamente, a 0,62 e 0,58. Interessante anche l'analisi della distribuzione delle varie componenti del gettito. A livello nazionale quasi il 60 per cento del gettito deriva dagli immobili strumentali<sup>13</sup> e dagli altri fabbricati<sup>14</sup>. Prime e seconde case assieme garantiscono i 35 per cento di gettito. Aree fabbricabili e terreni agricoli coprono il restante 5 per cento con quote pressoché identiche. La variabilità regionale di tale distribuzione, misurata dal coefficiente di variazione, indica come la base imponibile più differenziata risulti quella legata alle aree agricole, seguita dalle seconde case e dagli immobili strumentali. Il peso della prima casa risulta invece abbastanza equamente distribuito.

TABELLA 1.7 – GETTITO PRO-CAPITE DELLE VARIE COMPONENTI DELL'ICI NELLE REGIONI (2004)

Regioni	Gettito totale	Gettito ab. prin.	Gettito terr. agr.	Gettito aree fabbr.	Gettito sec.case.	Gettito imm. str.	Gettito altri. fab.
Piemonte	200	50	6,5	3,6	19	52	70
Valle d'Aosta	257	38	0,1	8,1	56	96	58
Lombardia	186	45	4,0	6,1	10	53	68
Trentino Alto Adige	162	31	0,1	7,5	17	44	61
Veneto	173	44	6,1	6,4	13	71	32
Friuli Venezia Giulia	178	53	6,2	5,2	19	64	31
Liguria	287	77	1,6	2,0	50	48	109
Emilia-Romagna	241	56	10,8	6,8	18	103	47
Toscana	217	60	2,0	4,2	19	59	72
Umbria	140	39	0,3	4,0	11	36	49
Marche	144	35	2,7	4,3	13	46	43
Lazio	253	76	2,0	4,4	28	25	116
Abruzzo	139	35	1,6	4,3	25	48	26
Molise	123	32	0,2	3,1	24	33	30
Campania	103	27	2,1	1,3	8	20	45
Puglia	118	32	6,3	3,6	18	23	35
Basilicata	77	18	1,1	3,3	10	17	27
Calabria	70	16	1,5	2,8	15	16	19
Sicilia	89	18	3,2	1,9	13	13	39
Sardegna	110	31	1,2	5,1	18	18	37
Italia	168	43	4,0	4,3	17	44	56
CV	0,39	0,43	0,95	0,42	0,62	0,58	0,51

Fonte: Elaborazioni del Sole 24Ore su dati dell'Agenzia del territorio, ANCI-CNC e ISTAT (12-1-2005). Valori in euro

<sup>13</sup> Si tratta degli immobili classificati nelle varie categorie del gruppo D.

<sup>14</sup> Si tratta degli immobili classificati nelle varie categorie dei gruppi B e C.



In questa sede non abbiamo invece svolto un'analisi approfondita della struttura delle aliquote a livello regionale. La carenza delle informazioni di base disponibili ha suggerito di rinviare gli approfondimenti necessari<sup>15</sup>.

TABELLA 1.8 – DISTRIBUZIONE DEL GETTITO DELLE VARIE COMPONENTI DEL' ICI NELLE REGIONI (2004)

Regioni	Gettito totale	Gettito ab. prin.	Gettito terr. agr.	Gettito aree fabbr.	Gettito sec.case.	Gettito imm. str.	Gettito altri. fab.
Piemonte	100	24,73	3,24	1,80	9,51	25,90	34,81
Valle d'Aosta	100	14,77	0,06	3,17	21,86	37,59	22,55
Lombardia	100	24,05	2,15	3,30	5,28	28,53	36,70
Trentino Alto Adige	100	19,25	0,04	4,62	10,78	27,34	37,97
Veneto	100	25,60	3,53	3,73	7,40	41,21	18,54
Friuli Venezia Giulia	100	29,91	3,49	2,90	10,51	35,71	17,48
Liguria	100	26,89	0,56	0,70	17,49	16,56	37,81
Emilia-Romagna	100	23,22	4,48	2,81	7,46	42,68	19,34
Toscana	100	27,70	0,92	1,95	8,90	27,22	33,31
Umbria	100	27,84	0,24	2,87	8,11	25,71	35,23
Marche	100	24,14	1,85	3,00	8,97	32,01	30,02
Lazio	100	30,28	0,77	1,74	11,06	10,07	46,07
Abruzzo	100	24,93	1,19	3,08	17,64	34,23	18,94
Molise	100	26,35	0,20	2,49	19,76	26,64	24,57
Campania	100	26,61	2,08	1,31	7,62	19,23	43,15
Puglia	100	26,71	5,37	3,08	15,18	19,87	29,79
Basilicata	100	23,91	1,40	4,37	12,44	22,56	35,33
Calabria	100	22,44	2,15	4,09	21,07	23,27	26,98
Sicilia	100	20,52	3,65	2,09	14,47	14,82	44,45
Sardegna	100	27,89	1,12	4,62	16,61	16,46	33,30
Italia	100	25,68	2,37	2,56	9,85	26,00	33,54
CV		0,15	0,82	0,37	0,40	0,34	0,28

Fonte: Elaborazioni del Sole 24Ore su dati dell'Agenzia del territorio, Anci-CNC e ISTAT (12.1.2005). Valori in euro

**La Tassa raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani.** Costituisce il secondo tributo comunale in ordine di importanza, anche se è in corso la sua trasformazione in tariffa. Si tratta di una trasformazione “sofferta” che ha trovato un coronamento con la recente approvazione del Testo unico in materia ambientale<sup>16</sup> che ha previsto (art. 238) l'istituzione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani che dovrà essere determinata dalle nuove Autorità di ambito (ATO) individuate dalle Regioni e sulla base di un regolamento del Ministero dell'Ambiente. Un ulteriore rilevante effetto sarà l'esenzione dei rifiuti speciali non assimilati agli urbani dalla TARSU o dalla TIA. Nell'attesa della riorganizzazione del servizio i Comuni applicheranno le discipline regolamentari vigenti. I dati disponibili vanno quindi letti in una prospettiva di rilevanti cambiamenti, in base ai quali la gestione della tassa/tariffa sarà gradualmente sottratta ai Comuni.

Il valore più basso del gettito pro-capite risulta sempre nella classe di popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti. Da rilevare anche il valore più basso nel Comune di Torino rispetto alla classe di Comuni superiore a 59.999 abitanti. Ovviamente, in assenza di indagini ad hoc sul servizio nelle varie aree e sulla diversa copertura dei costi di produzione, non siamo in grado di inferire valutazioni precise sulla presenza di economie o diseconomie di scala né del peso dei diversi fattori di costo.

<sup>15</sup> Sulla difficoltà di individuare le aliquote implicite dell'ICI si veda Guerrieri, 2005.

<sup>16</sup> D.Lv. 3 Aprile 2006 n. 152.

TABELLA 1.9 – GETTITO PRO-CAPITE DELLA TARSU IN PIEMONTE  
1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	63,70	63,30	74,00	71,54	77,68
500-1.000	55,61	56,10	63,75	69,12	70,72
1.001-4.999	50,53	53,09	57,65	64,01	69,45
5.000-9.999	55,53	56,82	60,91	65,97	71,31
10.000-14.999	68,40	62,07	75,03	82,91	88,52
15.000-59.999	73,37	74,78	82,22	87,93	84,62
>59.999	127,89	117,92	140,52	147,45	133,78
Torino	91,61	96,95	98,83	104,25	114,76
Totale	73,33	72,63	81,61	86,65	88,85

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

**L'Addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche.** A partire dal 1999 i Comuni hanno avuto la facoltà di introdurre questa addizionale fino ad un massimo dello 0,5 per cento (con un incremento annuo non superiore allo 0,2%). Tale facoltà è stata bloccata a partire dal 29 settembre 2002. L'analisi dell'andamento di questa imposta risulta complessa perché essa è assegnata dal ministero dell'Interno tramite acconti determinati a partire dai dati sull'imponibile determinato dalle ultime dichiarazioni dei redditi disponibili. Ciò significa che nell'anno **n** avremo le dichiarazioni dei redditi dell'anno **n-1** che presentano i dati sulle basi imponibili relative all'anno **n-2**. Quindi gli accertamenti di un anno non rispecchiano l'imposta effettivamente maturata e vengono rideterminati in base ai successivi acconti fino al conguaglio finale che avviene due anni dopo l'anno di competenza (anno **n+2**)

TABELLA 1.10 – GETTITO PRO-CAPITE DELL'ADDIZIONALE IRPEF IN PIEMONTE  
2000-2002

	2000	2001	2002
<500	7,09	10,38	17,07
500-1.000	8,98	14,98	21,00
1.001-4.999	12,13	18,75	24,55
5.000-9.999	15,21	23,19	32,64
10.000-14.999	15,28	23,04	32,40
15.000-59.999	19,46	27,81	39,06
>59.999	39,45	50,33	55,44
Torino	14,04	14,76	42,26
Totale	16,46	22,90	33,05

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

I dati<sup>17</sup> mettono in luce una chiara correlazione del valore dell'addizionale con la popolazione ad esclusione del Comune di Torino che presenta un valore nettamente più basso della media sino al 2001 per poi recuperare ampiamente nel 2002. È probabile che ciò sia dovuto anche ai problemi di contabilizzazione di questo tipo di entrata.

**L'Addizionale al consumo dell'energia elettrica.** A partire dall'esercizio 2000 essa è applicata a favore dei Comuni sul consumo per uso abitativo e costituisce la quarta imposta in ordine di importanza per entità del gettito. Il valore pro-capite appare inversamente

<sup>17</sup> Non si sono utilizzati i dati relativi al 1999 perché risultava un valore 0 nella classe dei Comuni superiori a 59.999 abitanti.



correlato alla popolazione e tra il 1998 e il 2002 mostra una crescita del 14 per cento concentrato nelle prime tre classi di popolazione.

TABELLA 1.11 – GETTITO PRO-CAPITE DELL'ADDIZIONALE AL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA IN PIEMONTE. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	10,70	11,07	12,74	12,74	14,77
500-1000	10,67	11,15	12,26	12,21	13,47
1001-4999	9,87	10,55	10,43	10,29	11,65
5000-9999	8,86	9,14	9,21	10,16	9,40
10000-14999	8,97	9,06	8,10	8,09	9,42
15000-59999	7,89	8,40	7,49	7,51	7,97
>59999	8,38	8,71	7,76	8,53	8,96
Torino	7,69	7,94	7,35	7,88	7,87
Total	9,13	9,50	9,42	9,68	10,44

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES Regione Piemonte. Valori in euro

**L'Imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni.** Si tratta di un'imposta di una certa rilevanza che si pone oltre obiettivi di gettito anche quelli di regolamentazione delle varie forme di comunicazione visiva o acustica in luoghi pubblici o pareti al pubblico. Con il diritto sulle pubbliche affissioni il Comune ottiene un corrispettivo (inclusivo dell'imposta) per l'affissione a cura dell'ente e in appositi spazi di comunicazioni di vario tipo. Come si è già ricordato l'imposta può essere sostituita da un canone su base tariffaria. I dati della Tabella 1.12 devono quindi essere letti con l'avvertenza che in diversi casi tale passaggio è avvenuto, come si può facilmente vedere per il Comune di Torino a partire dal 2000. Vi è una chiara correlazione tra il gettito pro capite e la popolazione.

TABELLA 1.12 – GETTITO PRO-CAPITE DELL'IMPOSTA SULLA PUBBLICITÀ (AL NETTO DELLE INSEGNE) IN PIEMONTE. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	1,01	1,02	0,94	1,00	0,86
500-1.000	1,25	1,15	1,08	1,16	1,00
1.001-4.999	1,62	1,60	1,74	1,83	1,72
5.000-9.999	1,66	1,72	1,85	1,61	1,68
10.000-14.999	4,44	4,34	4,48	3,08	3,43
15.000-59.999	6,31	7,02	7,19	6,60	5,77
>59.999	10,50	11,22	11,89	13,66	12,65
Torino	10,14	12,78	0,00	0,00	0,00
Totale	4,62	5,10	3,65	3,62	3,39

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

Il diritto sulle pubbliche affissioni (Tab. 1.13) presenta valori pro-capite molto più bassi, con i valori massimi nella classe di popolazione superiore a 59.999 abitanti (circa 3 euro nel 2002).



TABELLA 1.13 – GETTITO PRO-CAPITE DEL DIRITTO SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI IN PIEMONTE. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	0,72	0,83	1,02	0,80	0,68
500-1.000	1,04	0,87	1,00	0,89	0,85
1.001-4.999	0,85	1,09	1,36	1,01	0,93
5.000-9.999	1,23	1,29	1,35	1,37	1,35
10.000-14.999	1,35	1,33	1,41	1,33	1,51
15.000-59.999	1,77	1,97	1,92	1,97	1,81
>59.999	2,92	3,01	3,31	3,25	2,97
Torino	0,84	0,95	0,94	1,21	1,28
Totale	1,34	1,41	1,54	1,48	1,42

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

**La Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche.** La tassa assoggetta le occupazioni di qualsiasi natura, permanenti e temporanee, su beni che fanno parte del demanio e del patrimonio indisponibile dei Comuni. Come nel caso della pubblicità la tassa può essere trasformata in canone e ciò rende difficile il confronto tra i Comuni.

In ogni caso, la trasformazione è avvenuta a Torino, con la conseguenza che il valore medio è diminuito da 7,5 euro a 4,3 euro (Tab. 1.14)<sup>18</sup>.

TABELLA 1.14 – GETTITO PRO-CAPITE DELLA TASSA PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI E AREE PUBBLICHE. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	4,08	3,27	5,80	6,14	4,84
500-1.000	3,34	2,48	3,14	4,34	2,90
1.001-4.999	3,87	2,91	3,10	3,16	3,37
5.000-9.999	5,10	3,84	4,82	3,39	3,30
10.000-14.999	6,98	4,98	4,60	5,14	4,34
15.000-59.999	8,52	7,43	7,56	6,50	6,25
>59.999	12,89	13,18	8,62	8,91	7,57
Torino	14,67	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	7,43	4,76	4,70	4,70	4,07

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

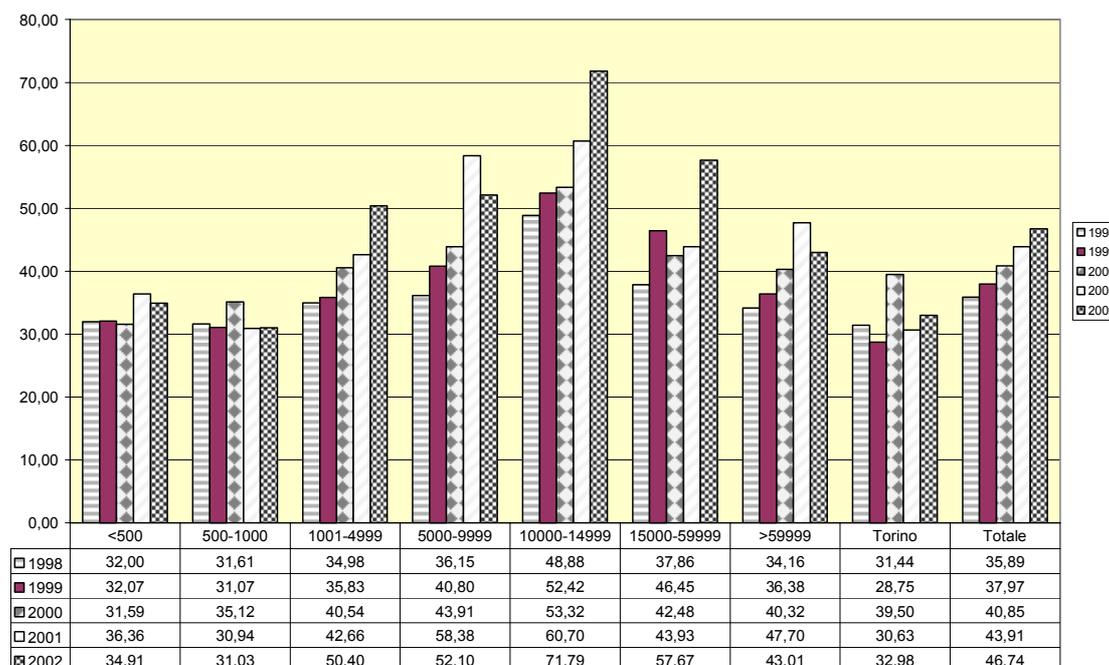
**I proventi per concessioni edilizie.** Queste entrate non sono sempre analizzate con la dovuta attenzione in quanto considerate di attinenza più alle politiche urbanistiche che a quelle fiscali. In realtà, si è già avuto modo di rimarcare come esse vengano considerate tributi indiretti nello schema SEC95. In termini quantitativi abbiamo visto come essi risulterebbero la terza (o quarta) imposta in ordine di importanza per i Comuni, con una dinamica tendenzialmente crescente, in particolare nei Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti (Fig. 1.5). Si tratta di un evidente indicatore delle aree che assistono ad un maggiore sviluppo edilizio sia di tipo civile che produttivo. Questo dato, tra l'altro non dovrebbe tenere conto degli oneri per concessioni edilizie saldati in termini reali con la fornitura diretta delle opere di urbanizzazione da parte dei soggetti richiedenti, le altrimenti dette "opere a scomputo".

<sup>18</sup> In futuro, occorrerà valutare tutte le trasformazioni delle tasse in canoni nell'analisi delle serie storiche di lungo periodo sull'autonomia tributaria dei Comuni.



Usiamo un condizionale cautelativo perché in altre indagini è stato rilevato che anche le opere a scomputo vengono contabilizzate nel bilancio finanziario<sup>19</sup>.

FIGURA 1.5 – CONCESSIONI EDILIZIE PRO-CAPITE IN PIEMONTE PER CLASSI DI POPOLAZIONE 1998-2002



Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

In ogni caso questa fonte di entrata si è particolarmente sviluppata negli ultimi anni a fronte della riduzione dei trasferimenti statali<sup>20</sup>. Il T.U. sull'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) ha poi abrogato l'art. 12 della L. 10/1997 sulla destinazione di tali proventi trasformandoli da imposta di scopo ad imposta generale. Ciò ha creato un vuoto normativo che è stato utilizzato dagli enti locali per impiegare tali contributi in maniera completamente discrezionale. Attualmente gli unici vincoli sono quelli previsti dalla Legge finanziaria per il 2005 che ha previsto la possibilità di finanziamento di spese correnti entro il limite del 75 per cento degli introiti nel 2005 e del 50 per cento degli introiti nel 2006 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, c. 43). Si tratta di vincoli facilmente eludibili.

**Le spese per il funzionamento degli uffici tributari comunali.** Uno degli aspetti meno conosciuti del sistema tributario comunale è rappresentato dal costo degli uffici tributari. In assenza di rilevazioni dirette ci possiamo basare solo sui dati desumibili dai certificati sul conto consuntivo dai quali si può notare come i valori di spesa pro-capite mostrino un significativo gradino nella soglia dei 10.000 abitanti di popolazione, più evidente nel 2002 (circa 10 euro pro-capite per abitanti). I Comuni sopra i 59.999 abitanti mostrano una spesa pro-capite superiore a quella del Comune di Torino, ma va rilevato come non si possano

<sup>19</sup> Si veda IRES-Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa, *Analisi delle strategie finanziarie dei comuni in risposta alle riduzioni dei trasferimenti statali (2004-2005)*, Febbraio 2005, pp. 43-44, cfr: [www.ires.piemonte.it/ora.html](http://www.ires.piemonte.it/ora.html).

<sup>20</sup> Si veda Muraro G., *Poca allegria nella finanza comunale*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 13-9-2005.



dare valutazioni definite in assenza di un'analisi dettagliata dei costi del servizio che, probabilmente, non sono tutti imputati in maniera omogenea nella apposita rubrica del certificato sul conto consuntivo.

TABELLA 1.15 – SPESE PRO-CAPITE DI GESTIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E PER I SERVIZI FISCALI. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	4,72	6,21	7,38	9,83	9,43
500-1.000	5,80	8,39	9,22	10,88	10,75
1.001-4.999	7,59	7,83	10,73	11,03	10,27
5.000-9.999	11,44	11,39	11,06	11,71	10,10
10.000-14.999	16,31	17,65	19,85	17,62	14,36
15.000-59.999	12,80	12,28	13,52	13,99	13,13
>59.999	27,92	33,38	25,97	32,83	26,05
Torino	18,01	19,07	22,53	23,34	23,72
Totale	13,07	14,52	15,03	16,40	14,73

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in euro

In termini relativi (Tabb. 1.16-1.17), le spese per la gestione dei tributi rappresentavano nel 2002 il 5,6% delle spese per amministrazione generale e l'1,6 per cento del totale delle spese correnti.

TABELLA 1.16 – PESO PERCENTUALE DELLE SPESE DI GESTIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E PER I SERVIZI FISCALI SUL TOTALE DELLE SPESE PER AMMINISTRAZIONE GENERALE. 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	1,34	1,61	1,83	2,18	2,00
500-1.000	2,35	3,03	3,19	3,30	3,19
1.001-4.999	4,51	4,23	5,37	5,01	4,51
5.000-9.999	7,85	7,17	6,74	6,55	5,81
10.000-14.999	11,32	10,94	11,88	9,66	8,37
15.000-59.999	8,49	7,85	7,92	7,63	7,26
>59.999	15,24	13,10	10,46	11,45	9,07
Torino	9,10	9,27	9,55	9,42	9,57
Total	6,58	6,51	6,41	6,31	5,62

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in percentuale.

Tra il 1998 e il 2002 non si assiste a modifiche rilevanti di questo indicatore, nonostante la crescita dell'autonomia tributaria comunale, crescita però dovuta soprattutto alle addizionali IRPEF che sono gestite dalla amministrazione centrale.

Le recenti decisioni in materia di partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale potrebbero però imporre un politica di rafforzamento delle strutture tributarie locali (cfr. Riquadro 1.1.). Ciò richiederà in Piemonte una ulteriore promozione delle formule cooperative in atto tra i Comuni di minore dimensione. In una recente indagine campionaria dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa della Regione Piemonte in merito alle forma associative tra i Comuni è emerso come solo il 2 per cento dei Comuni gestiva l'ICI in forma associata e il 6 per cento la TARSU, mentre non risultavano casi di gestione comune per tutti gli altri tipi di imposte<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. Osservatorio sulla riforma amministrativa-Regione Piemonte, 2005. L'indagine ha riguardato un campione di 118 Comuni.



TABELLA 1.16 – PESO PERCENTUALE DELLE SPESE DI GESTIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E PER I SERVIZI FISCALI SUL TOTALE DELLE SPESE PER AMMINISTRAZIONE GENERALE  
1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<500	0,71	0,88	1,00	1,24	1,14
500-1.000	1,04	1,40	1,49	1,61	1,57
1.001-4.999	1,58	1,54	2,04	1,98	1,79
5.000-9.999	2,37	2,25	2,16	2,17	1,92
10.000-14.999	3,24	3,29	3,71	3,09	2,59
15.000-59.999	2,15	1,96	2,13	2,06	1,97
>59.999	3,51	3,85	3,12	3,52	2,81
Torino	1,78	1,64	1,79	1,62	1,64
Totale	2,05	2,11	2,13	2,12	1,90

Fonte: ns. elaborazioni su Certificati di bilancio consuntivo 2002, accertamenti. Osservatorio sulla finanza locale IRES-Regione Piemonte. Valori in percentuale

### 1.3 *La questione tributaria locale*

La breve ricostruzione effettuata è finalizzata a mettere in luce l'esigenza di indagini più approfondite sul sistema dei tributi comunali in Piemonte. Vi sono almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, le informazioni disponibili sono insufficienti per il ritardo temporale con cui vengono diffuse. In secondo luogo, non esistono per i vari tributi dati raccolti in maniera omogenea sulle basi imponibili e sui soggetti passivi (con differenziazione tra famiglie ed imprese). Infine, non sono disponibili informazioni attendibili sul costo dell'amministrazione dei tributi locali, necessarie per promuovere politiche di razionalizzazione delle strutture. Nella prospettiva di una piena attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, in base al quale le Regioni acquisiranno significativi poteri in merito all'ordinamento tributario comunale, sarebbe invece utile che si effettuassero adeguati investimenti conoscitivi in merito al funzionamento del sistema dei tributi comunale sotto il profilo sia dell'efficienza che dell'equità<sup>22</sup>. Un primo contributo è offerto nella seconda parte di questo lavoro.

<sup>22</sup> Due interessanti studi sugli effetti distributivi dei tributi e delle tariffe comunali sono contenuti in CAPP, 2004 e IRPET, 2006.



## 2. L'INDAGINE SUL SISTEMA DEI TRIBUTI IN UN GRUPPO DI COMUNI PIEMONTESI

### 2.1 *La metodologia della rilevazione: il questionario*

Il questionario di rilevazione sulle entrate tributarie si riferiva al quadriennio 2000-2003 utilizzando per il periodo 2000, 2001 e 2002 i dati consuntivi e per l'anno 2003 (ove possibile) facendo riferimento alle previsioni di bilancio<sup>23</sup>. Esso è strutturato in 10 sezioni (cfr. Annesso 1):

- nella prima, venivano richieste informazioni sul gettito dell'ICI articolato per abitazione principale, altri immobili, terreni ed aree edificabili. Non si è invece ritenuto praticabile distinguere i soggetti passivi tra famiglie e imprese. Insieme, si richiedevano le modalità di trasmissione degli avvisi di pagamento e di riscossione;
- nella seconda sezione, si richiedevano informazioni sul numero e l'entità delle pratiche di accertamento, sui risultati dell'attività di recupero e sul volume di contenzioso e i suoi esiti. Venivano poi richieste informazioni sull'utilizzo di Internet per lo svolgimento delle pratiche amministrative dell'ICI. Infine, si è cercato di ottenere informazioni sui costi di gestione del tributo;
- la terza sezione del questionario richiedeva una serie di dati sulle riscossioni ICI nel 2002, come previsto dal D.M. 31 luglio 2000;
- la quarta sezione conteneva le informazioni relative al gettito della TARSU (o della tariffa, se già applicata) e sulle modalità di gestione del servizio;
- nella quinta sezione si richiedevano informazioni sulle modalità di gestione del servizio, sui costi totali e sui costi di riscossione, sulle pratiche di accertamento e sul contenzioso e sui suoi esiti. Anche in questo caso poi si domandava in che misura veniva utilizzato Internet per la gestione della TARSU;
- nella sesta sezione veniva richiesto di riportare il sistema di categorie e tariffe della Tassa;
- la settima sezione era dedicata all'imposta sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni (gettito, modalità di gestione, presenza di maggiorazioni e di categorie speciali);
- l'ottava sezione alla TOSAP (gettito, tariffe e modalità di gestione, eventuale passaggio a tariffa);
- la nona sezione riportava informazioni sull'addizionale ai consumi elettrici, sull'addizionale IRPEF, sul canone acque reflue e sugli oneri di urbanizzazione (comprese le tariffe di questi ultimi);
- la decima sezione, infine riportava dati generali di bilancio, facilmente desumibili dai certificati consuntivi, con un dettaglio delle spese di gestione delle entrate tributarie e sull'organico degli uffici tributari. Alla fine erano poi riportate le istruzioni per la compilazione del questionario. Ovviamente, nel corso della rilevazione il gruppo di lavoro era a disposizione per qualsiasi chiarimento richiesto da parte degli uffici.

---

<sup>23</sup> Si ricorda che la rilevazione fu avviata nell'Ottobre 2003.



### **Riquadro 2.1 – Le informazioni statistiche sui tributi comunali**

La decisione di ricorrere ad un questionario per raccogliere informazioni statistiche di base sui tributi comunali deriva dalla carenza delle informazioni secondarie disponibili. L'informazione statistica di base sui tributi locali sconta infatti numerosi limiti in termini di attendibilità, tempestività, copertura e omogeneità. Diversi soggetti, istituzionali e non, che acquisiscono i dati per finalità diverse non sono in grado di produrre informazioni aggiornate, capaci di rilevare i fenomeni di trasformazione del settore, a volte anche di notevole portata, dovuti all'adozione di nuovi comportamenti degli enti locali.

I principali soggetti che presentano analisi più o meno periodiche di questi dati sono:

Il Consorzio ANCI-CNC, che dispone dei seguenti dati:

- aliquote dei tributi (ICI);
- importo ruoli TARSU.

Il Consorzio dispone anche di una banca dati dei Regolamenti comunali in materia di entrate.

Esso pubblica da sei anni un Rapporto sulla fiscalità locale dove continuano ad essere evidenziate le grosse difficoltà al reperimento dei dati. Avendo i Comuni esercitato ampiamente le facoltà concesse dalla legge in materia di autoregolamentazione, per quanto concerne la riscossione dei tributi, risulta infatti particolarmente difficoltoso raccogliere informazioni omogenee. Ad esempio, il passaggio a tariffa, nel settore dei rifiuti, cambia completamente lo scenario della riscossione e dei soggetti riscuotitori. Sarebbe pertanto opportuno pensare a ricostituire informazioni puntuali e dettagliate che consentano, ai vari livelli istituzionali, studi e approfondimenti in materia di fiscalità e di impatto economico-sociale.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, che dispone dei seguenti dati:

- bilanci di previsione (dai certificati);
- conti consuntivi (dai certificati);
- dati relativi alla popolazione;
- dati relativi ai nuclei familiari;
- altre informazioni generali.

Il Ministero dell'Economia, Dipartimento per le politiche fiscali, che dispone dei seguenti dati:

- gettito IRPEF;
- aliquote IRPEF applicate;
- certificati trimestrali sulle previsioni di cassa nei quali esiste un dettaglio per alcune entrate tributarie.

L'ANCITEL che dispone dei seguenti dati (forniti dagli altri soggetti):

- dati statistici generali (Le Misure dei Comuni);
- indicatori finanziari di vario tipo.

La Corte dei Conti che dispone di:

- archivio dei certificati di bilancio dei Comuni superiori a 8.000 abitanti;
- dati raccolti con analisi speciali di norma riferite ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

La fonte di dati che si ritiene più completa ed affidabile è considerata la certificazione dei conti consuntivi che, ogni anno, le amministrazioni locali inviano al Ministero dell'Interno (oltre che una copia alla Corte dei Conti, sezione enti locali, all'ISTAT, e all'ANCI), con le seguenti considerazioni:

- i) dai certificati si ottengono informazioni relative agli accertamenti di competenza, che possono essere equiparati ai "ricavi dell'attività" connessa al tributo;



- ii) si ricavano informazioni anche relative alla riscossione che possono evidenziare eventuali criticità del sistema;
- iii) si possono ottenere dati relativi al gettito complessivo dei principali tributi, ma non si ottengono informazioni di dettaglio in merito alla sua composizione (imposta base per categorie di contribuenti, recuperi, sanzioni, ecc.);
- iv) sul versante della spesa, si dispone degli impegni di competenza del servizio tributi e del servizio smaltimento rifiuti, dai quali si può ricavare un'informazione globale dei costi per la gestione delle entrate tributarie e del servizio coperto dalla TARSU, sebbene con alcune limitazioni dovute alle forme di gestione adottate da ogni singolo ente;
- v) occorre però ricordare la presenza di partite collocate sotto altre funzioni, in cui, per legge, è suddiviso il bilancio e la non attribuzione di costi comuni a più servizi, che normalmente nella contabilità finanziaria non vengono considerati, specie in enti di medio-piccole dimensioni. Ciò rende difficile la quantificazione del costo di gestione dei vari tributi.

Non va dimenticato, però, che le informazioni disponibili in maniera generalizzata sono in prevalenza relative agli accertamenti e agli incassi dei vari tributi. Sono invece incomplete le informazioni sulle basi imponibili dei vari tributi e ciò costituisce un grave limite per la definizione di formule perequative basate sulla capacità fiscale dei Comuni (principio presente nell'art. 119 della Costituzione).

## 2.2 *La metodologia della rilevazione: i Comuni rilevati e le risposte ottenute*

Il carattere sperimentale della rilevazione ha suggerito di raccogliere le informazioni richieste presso un "campione" di Comuni (non in senso statistico) comprendente tutti i capoluoghi di provincia ed alcuni centri di medie dimensioni collocati in aree diverse della regione. Sono state altresì analizzate alcune realtà, rappresentate da Comuni turistici di piccole dimensioni, che evidenziano problematiche specifiche, dovute ai flussi di presenza in particolari periodi dell'anno ed alla tipologia degli insediamenti residenziali e non, presenti sul territorio. La richiesta dei dati, inviata a 31 Comuni piemontesi, comprendente i capoluoghi di provincia e quelli di dimensioni più significative, ha permesso di conoscere informazioni non altrimenti disponibili. Tuttavia occorre rilevare che solamente 19 Comuni hanno risposto al questionario e non tutti in maniera completa. Per altri 7 Comuni è stato però possibile acquisire i dati relativi al consuntivo 2002 attraverso le certificazioni di bilancio. È stato così possibile analizzare la situazione di 26 Comuni che comunque complessivamente rappresentano quasi il 40 per cento della popolazione piemontese (Tabella 2.1).

I limiti riscontrati nelle risposte ai questionari evidenziano purtroppo un notevole ritardo nell'organizzazione di sistemi informativi utili per la definizione e la valutazione delle politiche fiscali dei Comuni. Ciò sarà però possibile solamente disponendo di valide metodologie di rilevazione e analisi e di informazioni attendibili e costantemente aggiornate.



TABELLA 2.1 – IL CAMPIONE DI COMUNI ANALIZZATI

n.	TIPO CP-M-P	Comuni	PR	Popolazione 2001	nuclei fam.	Comp. per fam.	Questionario
1	M	Alba	AL	29.910	12.512	2,39	Certif. bilancio
2	CP	Alessandria	AL	85.438	40.852	2,09	restituito
3	P	Arona	NO	14.310	6.373	2,25	restituito
4	CP	Asti	AT	71.276	29.765	2,39	restituito
5	CP	Biella	BI	52.334	21.042	2,49	restituito
6	M	Borgomanero	NO	19.315	8.077	2,39	Certif. bilancio
7	M	Borgosesia	VC	13.926	6.064	2,30	Certif. bilancio
8	P	Cameri	NO	9.673	3.811	2,54	restituito
9	P	Canelli	AT	10.230	4.354	2,35	restituito
10	P	Cannobio	VB	4.977	2.123	2,34	restituito
11	M	Casale Monferrato	AL	35.244	16.989	2,07	restituito
12	M	Cossato	BI	15.245	6.490	2,35	Certif. bilancio
13	CP	Cuneo	CN	52.334	22.584	2,32	restituito
14	M	Domodossola	VB	18.466	7.407	2,49	restituito
15	M	Fossano	CN	23.970	9.435	2,54	Certif. bilancio
16	CP	Novara	NO	100.910	43.441	2,32	Certif. bilancio
17	M	Novi Ligure	AL	27.262	11.962	2,28	Certif. bilancio
18	M	Omegna	VB	15.373	6.385	2,41	restituito
19	M	Pinerolo	TO	33.494	14.879	2,25	restituito
20	P	Santa Maria M.	VB	1.207	540	2,24	restituito
21	P	Stresa	VB	4.836	2.300	2,10	restituito
22	CP	Torino	TO	865.263	425.705	2,03	restituito
23	M	Trecate	NO	16.915	7.100	2,38	restituito
24	M	Venaria Reale	TO	35.660	13.781	2,59	restituito
25	CP	Verbania	VB	30.128	13.177	2,29	restituito
26	CP	Vercelli	VC	45.132	21.556	2,09	restituito
		Totale		1.632.828	758.704	2,32	

Legenda: **CP**: capoluogo di provincia; **M**: oltre 15.000 abitanti; **P**: fino a 15.000 abitanti

### 2.3 I risultati dell'indagine presso i Comuni

Le informazioni disponibili sono state raccolte in una serie di tabelle commentate nei successivi paragrafi, nelle quali i dati sono stati omogeneizzati, essendo le realtà comunali molto diversificate fra loro. L'analisi consente di individuare le problematiche più rilevanti e offrire spunti per possibili soluzioni.

Come si è visto, il questionario si poneva l'obiettivo di analizzare la dinamica e le caratteristiche dei diversi tributi comunali nel periodo 2000-2002 sulla base degli accertamenti con proiezioni per il 2003. L'analisi dei dati offre una fotografia della dinamica 2000-2003 dei principali tributi.

#### Il gettito globale delle entrate tributarie

Nel periodo in esame vi è stato un incremento delle entrate tributarie assai consistente (Tab. 2.2). Depurate dalla collocazione tra le entrate tributarie della compartecipazione IRAP, a decurtazione dei trasferimenti erariali, l'incremento percentuale delle entrate tributarie dal 2000 al 2003 supera il 50 per cento (Tab. 2.3). La spiegazione è però in gran parte riconducibile all'aumento della compartecipazione all'IRPEF, che, a rigore, nella sua attuale configurazione è più assimilabile ad un trasferimento statale. Introdotta per la prima volta nel 2002 con una quota pari al 4,5% del gettito incassato nel territorio comunale, a partire dall'anno 2003 la compartecipazione è stata elevata al 6,5%.



TABELLA 2.2 – ANDAMENTO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE NEL CAMPIONE DI COMUNI ANALIZZATO

Comuni	Popolazione residente cens. 2001	Entrate tributarie 2000	Entrate tributarie 2001	Entrate tributarie 2002	Incremento 2001-2002
Alba	29.910	12.027.033	10.371.839	15.604.226	50,45
Alessandria	85.438	38.260.695	35.446.681	47.205.285	33,17
Arona	14.310	6.044.014	5.542.187	7.783.371	40,44
Asti	71.276	27.118.250	27.943.836	34.925.174	24,98
Biella	52.334	25.955.901	26.015.893	33.367.426	28,26
Borgomanero	19.315	6.524.166	6.106.919	6.110.984	0,07
Borgosesia	13.926	5.088.787	4.856.299	6.648.058	36,90
Cameri	9.673	2.184.082	2.005.385	3.381.322	68,61
Canelli	10.230	4.260.391	4.027.252	5.236.398	30,02
Cannobio	4.977	2.484.710	2.438.101	2.618.842	7,41
Casale M.to	35.244	11.840.654	10.851.488	16.400.440	51,14
Cossato	15.245	5.548.924	5.304.814	6.905.703	30,18
Cuneo	52.334	21.018.220	18.590.544	26.184.504	40,85
Domodossola	18.466	5.674.475	5.443.971	5.190.562	- 4,65
Fossano	23.970	7.933.368	7.934.956	8.349.772	5,23
Novara	100.910	43.097.963	40.812.279	57.453.896	40,78
Novi Ligure	27.262	9.871.342	9.870.601	10.429.526	5,66
Omegna	15.373	5.072.763	4.458.705	4.523.441	1,45
Pinerolo	33.494	10.847.777	9.950.138	15.393.439	54,71
Santa Maria M.	1.207	924.846	956.323	1.056.794	10,51
Stresa	4.836	3.575.267	3.790.279	4.225.132	11,47
Torino	865.263	398.811.372	377.543.347	522.344.814	38,35
Treccate	16.915	4.368.198	4.076.013	6.623.758	62,51
Venaria Reale	35.660	9.786.531	11.565.996	14.590.333	26,15
Verbania	30.128	10.512.498	10.282.393	10.726.031	4,31
Vercelli	45.132	16.076.417	15.493.683	22.337.367	44,17
Totali e medie	1.632.828	694.908.643	661.679.924	895.616.598	35,35

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro



TABELLA 2.3 – ANDAMENTO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE NEL CAMPIONE DI COMUNI DEPURATO DAGLI ACCERTAMENTI IRAP

Comuni	Entrate tributarie 2000	Entrate tributarie 2001	Entrate tributarie 2002	Incremento 2002-2001	Entrate tributarie 2003	Incremento 2003-2002	Accertamenti IRAP	2000 depurato IRAP	Incremento 2001-2000
Alessandria	38.260.695	35.446.681	47.205.385	33,17	55.314.225	17,18	2.572.366	35.688.329	- 0,68
Arona	6.044.014	5.542.187	7.783.371	40,44	8.170.786	4,98	695.724	5.348.290	3,63
Asti	27.118.250	27.943.836	34.925.174	24,98	35.265.532	0,97	2.265.726	24.852.524	12,44
Biella	25.955.901	26.015.893	33.367.426	28,26	26.979.164	- 19,15	2.491.351	23.464.549	10,87
Cameri	2.184.082	2.005.385	3.381.322	68,61	3.684.591	8,97	230.500	1.953.581	2,65
Canelli	4.260.391	4.027.252	5.236.398	30,02	5.466.983	4,40	405.337	3.855.054	4,47
Cannobio	2.484.710	2.438.101	2.618.842	7,41	2.685.029	2,53	200.160	2.284.550	6,72
Domodossola	5.674.475	5.443.971	5.191.000	- 4,65	7.358.000	41,75	616.766	5.057.709	7,64
Novara	43.097.963	40.812.279	57.453.896	40,78	65.375.062	13,79	2.948.481	40.149.481	1,65
Omegna	5.072.763	4.458.705	4.523.441	1,45	7.318.573	61,79	610.431	4.462.332	- 0,08
Pinerolo	10.847.777	9.950.138	15.393.439	54,71	18.206.083	18,27	1.125.746	9.722.031	2,35
S. Maria M.	924.846	956.323	982.910	2,78	1.182.673	20,32	57.658	867.188	10,28
Treccate	4.368.198	4.076.013	6.623.758	62,51	7.339.502	10,81	344.550	4.023.648	1,30
Venaria Reale	9.786.531	11.565.996	14.590.333	26,15	17.422.015	19,41	692.040	9.094.490	27,18
Vercelli	16.076.417	15.493.683	22.337.367	44,17	24.897.738	11,46	1.364.484	14.711.932	5,31
<b>Totali</b>	<b>202.157.012</b>	<b>196.176.444</b>	<b>261.614.062</b>	<b>33,36</b>	<b>286.665.956</b>	<b>9,58</b>	<b>16.621.323</b>	<b>185.535.688</b>	<b>5,74</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

Tale assegnazione è stata però attribuita in decurtazione dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli Comuni che costituiscono il limite massimo di attribuzione. In questa maniera alcuni enti, nel corso dell'anno 2003 hanno visto l'azzeramento dei trasferimenti erariali, sostituiti completamente dalla compartecipazione IRPEF. Gli aumenti delle entrate tributarie verificatisi nel 2002 (+35,35%) e 2003 (+9,58%) sono quindi comprensivi della compartecipazione all'IRPEF e risultano speculari rispetto alla riduzione dei trasferimenti erariali. In definitiva, questo meccanismo ha consentito di aumentare notevolmente le misure dell'autonomia tributaria dei Comuni ma in maniera solo formale. Tale compartecipazione non può essere considerata un tributo autonomo in quanto (i) il gettito non corrisponde al totale degli incassi IRPEF attribuibili al Comune essendo contingentato ai precedenti trasferimenti, e (ii) in ogni caso, la compartecipazione non genera nessun rapporto tra Comune e contribuente traducendosi in un'erogazione automatica della quota da parte dello Stato<sup>24</sup>. Si è comunque già segnalato nel capitolo 1 come vi sia comunque stata una crescita delle entrate tributarie al netto della compartecipazione IRPEF in Italia e in Piemonte. Ciò è direttamente collegato all'incremento dei costi dei servizi erogati ed alle disposizioni dettate dal patto di stabilità, che hanno costretto la maggior parte dei Comuni a notevoli interventi tributari e tariffari.

Limitandosi ai Comuni interessati dalla ricerca, che hanno fornito i dati anche per l'anno 2003, si può notare come la crescita delle entrate tributarie risulti speculare alla diminuzione dei trasferimenti. Nel complesso le risorse pro-capite correnti sono cresciute del 2,6 per cento (anche se in alcuni casi si assiste ad una diminuzione) tra il 2002 e il 2003.

<sup>24</sup> In parte questo potrebbe essere modificato dalla previsione di partecipazione dei Comuni al maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione previsto dall'art. 1 del D.L. n. 203/2005.



TABELLA 2.4 – ENTRATE TRIBUTARIE, EXTRA-TRIBUTARIE E TRASFERIMENTI PRO-CAPITE NEI COMUNI RILEVATI

Comune	2002	2003	+ - %	2002	2003	+ - %	2002	2003	+ - %	2002	2003	+ - %
	Entr. Trib.	Entr. Trib.	%	Entr. Ex.trib.	Entr. Ex.trib.	%	Trasf.	Trasf.	%	Totale	Totale	%
Alessandria	552,5	647,4	17,2	169,1	201,3	19,0	236,9	163,0	- 31,2	958,5	1.011,7	5,6
Arona	543,9	571,0	5,0	134,7	166,3	23,4	86,5	75,4	- 12,8	765,1	812,7	6,2
Asti	490,0	494,8	1,0	149,6	136,5	- 8,8	291,8	257,5	- 11,7	931,4	888,7	- 4,6
Biella	637,6	515,5	- 19,1	134,9	119,8	-11,2	91,7	152,7	66,6	864,2	788,1	- 8,8
Caneri	349,6	380,9	9,0	133,0	126,6	- 4,9	60,6	16,5	- 72,8	543,2	524,0	- 3,5
Canelli	511,9	534,4	4,4	142,7	154,4	8,2	109,2	67,4	- 38,3	763,8	756,2	- 1,0
Cannobio	526,2	539,5	2,5	137,0	155,7	13,6	218,6	224,2	2,5	881,8	919,3	4,3
Domodossola	281,1	398,5	41,7	133,0	131,6	- ,1	242,4	146,8	- 39,5	656,6	676,8	3,1
Novara	569,4	647,9	13,8	133,2	162,3	21,8	227,2	201,8	- 11,2	929,8	1.011,9	8,8
Omegna	294,2	476,1	61,8	124,2	133,0	7,0	218,6	82,1	- 62,5	637,1	691,1	8,5
Pinerolo	459,6	543,6	18,3	134,8	124,6	- 7,6	120,2	79,0	- 34,2	714,6	747,2	4,6
Santa Maria M.	814,3	979,8	20,3	215,8	246,0	14,0	157,0	153,5	- 2,2	1.187,1	1.379,3	16,2
Treccate	391,6	433,9	10,8	119,3	116,4	- 2,4	43,6	30,5	- 30,2	554,5	580,8	4,7
Venaria Reale	409,2	488,6	19,4	53,2	64,5	21,2	82,7	73,6	- 11,1	545,1	626,6	15,0
Vercelli	494,9	551,7	11,5	139,4	126,0	- 9,6	229,0	163,2	- 28,7	863,2	840,9	- 2,6
<b>Valori medi</b>	507,6	556,2	9,6	136,4	144,4	5,8	191,8	157,1	- 18,1	835,9	857,7	2,6

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

### Il gettito dell'ICI

L' imposta comunale sugli immobili costituisce l'entrata tributaria principale dei Comuni. Questo tributo fornisce infatti più di un quinto delle risorse correnti del campione. A partire dalla sua istituzione i Comuni hanno fatto ampio utilizzo delle possibilità di manovra su questo tributo, allontanandosi dall'originaria aliquota del 4%, in parallelo alla graduale riduzione dei trasferimenti erariali.

Tra il 2000 e il 2003 si è assistito – mediamente – ad un aumento pari al 3,39% dell'aliquota sulla prima casa e del 7,58% di quella ordinaria. Le percentuali di incremento sono risultate contenute grazie ad una consistente azione di controllo ed accertamento del tributo che ha fatto emergere base imponibile (Tab. 2.5).

TABELLA 2.5 – ALIQUOTE DELL'ICI 2000-2003

Aliquote	Aliquota 1 casa ‰				Aliquota ord ‰				
	anno	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
		5,10	5,10	5,21	5,28	5,89	5,97	6,20	6,33
Incremento su anno precedente		-	0,15	2,26	1,25		1,44	3,80	2,17
Incremento nel quadriennio					3,39				7,58

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004



TABELLA 2.6 – GETTITO DELL'ICI 2002

Ente	Abitanti censimento 2001	Gettito ICI 2002	Gettito Pro-Capite	% ICI / Entrate Tributarie	% ICI / Entrate Correnti	Gettito per famiglia
Alba	29.910	6.146.251	205,49	39,39	25,96	491,229
Alessandria	85.438	18.913.775	221,37	40,07	23,10	462,983
Arona	14.310	3.603.875	251,84	46,30	32,91	565,491
Asti	71.276	9.757.356	136,90	27,94	14,70	327,813
Biella	52.334	12.579.656	240,37	37,70	27,81	597,836
Borgomanero	19.315	3.915.662	202,73	64,08	32,61	484,792
Borgosesia	13.927	3.037.926	218,13	45,70	29,85	500,977
Cameri	9.673	1.251.652	129,40	37,02	23,82	328,431
Canelli	10.230	1.984.931	194,03	37,91	25,40	455,887
Cannobio	4.977	1.063.310	213,64	40,60	24,23	500,853
Casale M.to	35.244	6.303.865	178,86	38,44	22,13	371,056
Cossato	15.267	2.910.716	190,65	42,15	32,33	448,492
Cuneo	52.334	10.641.000	203,33	40,64	23,85	471,174
Domodossola	18.466	2.796.832	151,46	53,88	23,07	377,593
Fossano	23.865	4.700.891	196,98	56,30	28,80	498,24
Novara	100.910	21.229.280	210,38	36,95	22,63	488,692
Novi Ligure	27.224	5.144.913	188,98	49,33	22,48	430,105
Omegna	15.373	2.328.830	151,49	51,48	23,78	364,735
Pinerolo	33.494	6.992.657	208,77	45,43	29,22	469,968
Santa Maria M.	1.207	700.000	579,95	71,22	48,85	1296,3
Stresa	4.836	2.335.257	482,89	55,27	39,02	1015,33
Torino	865.263	243.624.348	281,56	46,64	19,14	572,284
Trecale	16.915	3.645.577	215,52	55,04	38,87	513,462
Venaria Reale	35.660	5.758.633	161,49	39,47	29,62	417,868
Verbania	30.128	5.874.919	195,00	54,77	21,66	445,846
Vercelli	45.132	9.528.655	211,13	42,66	24,46	442,042
<b>Totale</b>	<b>1.632.708</b>	<b>396.770.766</b>	<b>243,01</b>	<b>44,31</b>	<b>20,84</b>	<b>491,229</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

Per l'anno 2002 l'imposta rappresenta mediamente il 44,31% delle entrate fiscali, presentando valori più elevati nei comuni turistici, dove la presenza di seconde case accompagnata quasi sempre dalla differenziazione delle aliquote contribuisce ad elevare il gettito. Anche nei Comuni turistici (Arona, Stresa, Santa Maria Maggiore) o che presentano consistenti insediamenti commerciali ed industriali (Borgomanero, Fossano) si rileva un peso superiore alla media (Tab. 2.6).

Un aspetto originale della rilevazione era costituito dalla identificazione del gettito ICI riferito all'abitazione principale. Nei 19 Comuni che hanno restituito il questionario le famiglie partecipavano nel 2002 con una quota media di 171,39 euro per nucleo, a titolo d'imposta per abitazione principale, rilevando tuttavia forti differenziazioni nei Comuni di piccole dimensioni, dove il prelievo è più contenuto, rispetto a centri più grossi che devono anche fronteggiare una maggiore richiesta di servizi e, spesso, costi superiori (Tab. 2.7). Alcuni centri – a parità di popolazione – possono poi risultare favoriti da particolari situazioni ambientali (turistiche, industriali o commerciali) che consentono di alleggerire il carico sui residenti elevando l'imposizione a carico di altri soggetti.



TABELLA 2.7 – ICI A CARICO DELLE FAMIGLIE NEL 2002

Ente	Gettito Abitazione Principale	Nuclei Familiari	Gettito x nucleo	Gettito abitazioni / gettito totale	% entrate tributarie	% entrate correnti
Alessandria	5.766.397	40.726	141,59	30,49	34,19	21,88
Arona	516.754	6.419	80,50	14,34	44,11	30,99
Asti	1.838.614	29.735	61,83	19,24	27,10	15,09
Biella	3.538.657	21.523	164,41	28,13	46,63	30,50
Cameri	276.181	3.811	72,47	22,07	33,97	24,69
Canelli	251.585	4.358	57,73	12,67	36,31	25,66
Cannobio	240.619	2.123	113,34	22,63	39,60	23,24
Casale Monferrato	1.202.731	16.930	71,04	19,08	38,44	22,13
Cuneo	2.518.340	22.423	112,31	23,67	40,64	23,85
Domodossola	762.540	7.407	102,95	27,26	38,01	22,38
Novara	6.414.224	43.146	148,66	30,21	32,47	20,79
Omegna	457.065	6.385	71,58	19,63	31,82	21,92
Pinerolo	2.298.802	14.753	155,82	32,87	38,41	27,94
Santa Maria M.	50.935	540	94,32	7,27	59,21	42,04
Torino	87.777.853	422.679	207,67	36,03	46,64	19,14
Treccate	635.979	6.839	92,99	17,45	49,67	37,11
Venaria Reale	2.042.150	13.781	148,19	74,28	33,05	25,77
Verbania	1.428.136	13.177	108,38	26,41	50,41	19,93
Vercelli	1.674.430	21.592	77,55	17,57	38,27	25,11
Totale	119.691.992	698.347	171,39	33,14	42,67	20,27

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

### Il gettito della TARSU

Il prelievo per la copertura degli oneri relativi al servizio raccolta e smaltimento rifiuti costituisce la seconda fonte di entrate tributarie in ordine di importanza (nel 2002 rappresentava il 21 per cento delle entrate tributarie dei Comuni analizzati). In attesa dell'introduzione della tariffa Ronchi<sup>25</sup>, operativa solamente in pochi Comuni, si continua ad applicare la tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani (TARSU), che assicura un'elevata copertura dei costi del servizio, pari mediamente all'89 per cento (Tab. 2.8). Va rilevato come in sei Comuni (Alba, Biella, Cossato, Cuneo, Stresa e Venaria Reale) su 26 la copertura dei costi del servizio superava nel 2002 il 100 per cento.

<sup>25</sup> Ovviamente, come si è già evidenziato, il quadro è oggi mutato a seguito dell'approvazione del Codice ambientale (D.Lv. 3 Aprile 2006 n.152).



TABELLA 2.8 – COPERTURA DEL COSTO DEL SERVIZIO CON IL GETTITO DELLA TARSU NEL 2002

Ente	Gettito Totale	Costo del servizio rifiuti	% Copertura
Alba	3.128.957	2.907.377	>100,00
Alessandria	12.498.188	15.322.537	81,57
Arona	1.706.991	1.950.977	87,49
Asti	11.156.689	12.260.934	90,99
Biella	6.430.416	5.908.139	>100,00
Borgomanero	1.795.204	1.935.204	92,77
Borgosesia	1.273.826	1.354.215	94,06
Cameri	710.099	857.404	82,82
Canelli	1.227.117	1.531.000	80,15
Cannobio	415.332	852.430	48,72
Casale Monferrato	3.392.600	3.989.466	85,04
Cossato	1.105.125	1.081.276	>100,00
Cuneo	4.932.147	4.414.002	>100,00
Domodossola	1.370.359	1.499.803	91,37
Fossano	2.215.201	2.273.451	97,44
Novara	11.963.518	14.422.046	82,95
Novi Ligure	2.238.219	2.639.229	84,81
Omegna	1.467.297	1.637.199	89,62
Pinerolo	2.794.691	3.212.370	87,00
Santa Maria M.	143.807	153.084	93,94
Stresa	1.587.292	1.286.735	>100,00
Torino	98.886.386	109.540.767	90,27
Treccate	934.343	1.329.877	70,26
Venaria Reale	3.310.514	3.016.824	>100,00
Verbania	4.167.806	4.366.275	95,45
Vercelli	5.240.470	5.707.998	91,81
Media	<b>183.740.046</b>	<b>205.450.618</b>	<b>89,43</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004

La TARSU rappresenta quasi il 10 per cento delle entrate correnti dei Comuni analizzati (Tab. 2.9) e si può prevedere che in futuro sia la necessità di fronteggiare i nuovi e maggiori costi del servizio sia l'obiettivo, imposto dalla legge, di raggiungere l'integrale copertura degli stessi, porterà ad ulteriori incrementi di prelievo.

Anche nel caso della TARSU le risposte al questionario sono risultate spesso incomplete. In particolare diversi Comuni non hanno riempito la parte del questionario in cui si ripartiva il gettito tra utenze residenziali e non residenziali, riportandone il numero e la relativa superficie. Come si può vedere dalla Fig. 2.1 – pur rispetto ad un numero assai limitato di Comuni – il gettito medio per utenza non residenziale risulta sempre nettamente superiore a quello delle utenze residenziali: mediamente è pari a 606 euro contro i 120 euro di quelle residenziali.

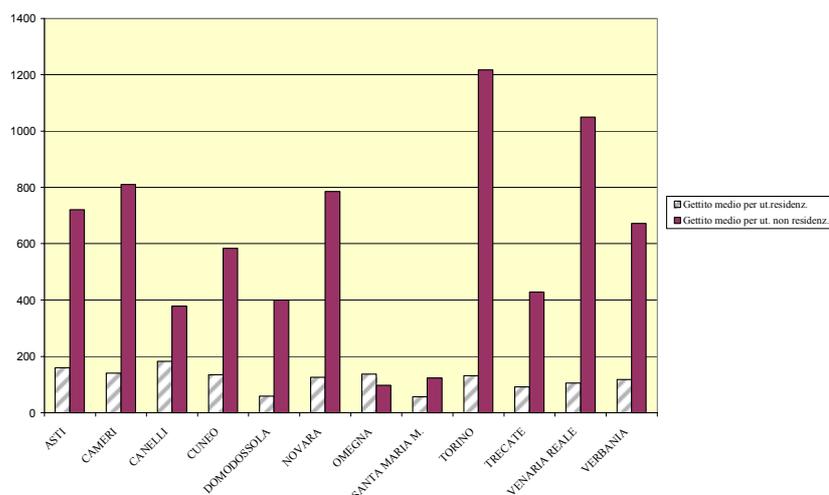


TABELLA 2.9 – GETTITO DELLA TARSU NEL 2002

Comune	Abitanti al censimento 2001	TARSU	Gettito x abitante	% su entrate tributarie	% su entrate correnti
Alba	29.910	3.128.957	104,61	20,05	13,21
Alessandria	85.438	12.498.188	146,28	26,48	15,26
Arona	14.310	1.706.991	119,29	21,93	15,59
Asti	71.276	11.156.689	156,53	31,94	16,81
Biella	52.334	6.430.416	122,87	19,27	14,22
Borgomanero	19.315	1.795.204	92,94	29,38	14,95
Borgosesia	13.927	1.273.826	91,46	19,16	12,52
Casale Monferrato	35.244	3.392.600	96,26	20,69	11,91
Cossato	15.267	1.105.125	72,39	16,00	12,27
Cuneo	52.334	4.932.147	94,24	18,84	11,05
Domodossola	18.466	1.370.359	74,21	26,40	11,30
Fossano	23.865	2.215.201	92,82	26,53	13,57
Novara	100.910	11.963.518	118,56	20,82	12,75
Novi Ligure	27.224	2.238.219	82,21	21,46	9,78
Omegna	15.373	1.467.297	95,45	32,44	14,97
Pinerolo	33.494	2.794.691	83,44	18,16	11,68
Santa Maria M.	1.207	143.807	119,14	13,61	10,04
Stresa	4.836	1.587.292	328,22	37,57	26,52
Torino	865.263	98.886.386	114,28	18,93	7,77
Treccate	16.915	934.343	55,24	14,11	9,96
Venaria Reale	35.660	3.310.514	92,84	22,69	17,03
Verbania	30.128	4.167.806	138,34	38,86	15,36
Vercelli	45.132	5.240.470	116,11	23,46	13,45
<b>Totali</b>	<b>1.607.828</b>	<b>183.740.046</b>	<b>114,28</b>	<b>20,78</b>	<b>9,74</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

FIGURA 2.1 – GETTITO MEDIO PER DIVERSI TIPI DI UTENZA DELLA TRRU



Anche in questo caso, emerge comunque una certa difficoltà a svolgere analisi approfondite su un tributo che risulta comunque il secondo in ordine di importanza per i Comuni.



### Il gettito della TOSAP

La tassazione delle occupazioni permanenti e temporanee di suolo pubblico ha subito negli ultimi anni una trasformazione dovuta alla facoltà concessa ai Comuni di regolamentare tale prelievo con l'istituzione di un canone e sopprimere la relativa tassa. I comportamenti finora adottati dai Comuni non sono omogenei e pertanto dall'analisi del gettito prodotto da tale tipo di tassazione si possono ricavare utili spunti per una futura revisione del prelievo a tale titolo. La TOSAP fa parte dei tributi minori, rappresentando l'1,35% delle entrate correnti e il 2,8 per cento di quelle tributarie dei Comuni analizzati (Tab. 2.10).

La prevista trasformazione in tariffa potrebbe rendere più efficace la gestione di questo tributo. Si potrebbe, ad esempio, incidere solo sulle occupazioni che sono suscettibili di procurare reddito all'utilizzatore, sopprimendo il prelievo su quelle prive di finalità lucrative o, come per i passi carrabili, riconducendo il prelievo all'imposta comunale sugli immobili. Ciò consentirebbe la riduzione degli adempimenti a carico del contribuente e dei costi di gestione del tributo.

All'epoca della rilevazione però solo tre dei 15 Comuni che hanno risposto avevano trasformato la tassa in canone. L'incidenza del gettito correlato ai passi carrabili nei 7 Comuni che hanno risposto era pari, nel 2003, al 27 per cento (Tab. 2.11).

TABELLA 2.10 – GETTITO DELLA TOSAP NEL 2002

Comuni	Abitanti al censimento 2001	TOSAP o COSAP	% su entrate tributarie	% su entrate correnti	Tosap o COSAP pro-capite
Alba	29.910	468.127	3,00	1,98	15,7
Alessandria (*)	85.438	1.136.868	2,41	1,39	13,3
Arona	14.310	224.163	2,88	2,05	15,7
Asti	71.276	617.890	1,77	0,93	8,7
Biella	52.334	623.640	1,87	1,38	11,9
Borgomanero	19.315	201.002	3,29	1,67	10,4
Borgosesia	13.927	72.811	1,10	0,72	5,2
Casale Monferrato	35.244	248.269	1,51	0,87	7,0
Cossato	15.267	175.737	2,54	1,95	11,5
Cuneo	52.334	4.097	0,02	0,01	0,1
Domodossola	18.466	147.000	2,83	1,21	8,0
Fossano	23.865	105	0,00	0,00	0,0
Novara	100.910	1.332.141	2,32	1,42	13,2
Novi Ligure	27.224	48.945	0,47	0,21	1,8
Omegna (*)	15.373	144.926	3,20	1,48	9,4
Pinerolo	33.494	557.201	3,62	2,33	16,6
Santa Maria M.	1.207	22.950	2,17	1,60	19,0
Stresa	4.836	183.426	4,34	3,06	37,9
Torino	865.263	17.695.916	3,39	1,39	20,5
Trecale (*)	16.915	207.769	3,14	2,22	12,3
Venaria Reale	35.660	320.302	2,20	1,65	9,0
Verbania	30.128	353.816	3,30	1,30	11,7
Vercelli	45.132	455.278	2,04	1,17	10,1
<b>Totali</b>	<b>1.632.708</b>	<b>25.242.379</b>	<b>2,85</b>	<b>1,35</b>	<b>15,46</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004. (\*) Comuni che hanno trasformato la tassa in canone. Valori in euro



TABELLA 2.11 – ANALISI DEL GETTITO DELLA TOSAP DERIVANTE DAI PASSI CARRABILI

Ente	Totale	2002		Totale	2003		inc. x abit.
		Passi Carrabili	% su TOSAP		Passi Carrabili	% su TOSAP	
Alessandria	1.136.868	226.461	19,92	900.000	236.180	26,24	2,76
Biella	623.640	145.949	23,40	700.000	153.217	21,89	2,93
Domodossola	147.000	32.000	21,77	158.000	32.000	20,25	1,73
Novara	1.332.141	407.000	30,55	1.227.000	405.000	33,01	4,01
Treccate	207.769	81.000	38,99	229.064	83.000	36,23	4,91
Venaria Reale	320.302	58.291	18,20	290.000	55.500	19,14	1,56
Vercelli	455.278	129.114	28,36	450.000	130.000	28,89	2,88
	4.222.998	1.079.815	25,57	3.954.064	1.094.897	27,69	3,09

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004. Valori in euro

### Il gettito dell'Imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni

Anche il gettito dell'imposta sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni rappresenta una quota assai limitata delle entrate tributarie (2,43 per cento) e correnti (1,58 per cento), limitatamente ai Comuni che hanno compilato il questionario (Tab. 2.12).

Si tratta di un prelievo di natura particolare che, per quanto migliorabile con l'introduzione di un canone, presenta alcuni aspetti che lo rendono di difficile soppressione. In primo luogo, colpisce un modo di manifestarsi della ricchezza che è in stretta correlazione con il beneficio economico che produce; in secondo luogo, colpisce un'attività delle imprese; in terzo luogo, colpisce spesso – soprattutto da quando è presente l'esenzione delle insegne fino a 5 mq – soggetti non residenti nel Comune dando luogo a fenomeni di esportazione dell'imposta.

TABELLA 2.12 – GETTITO DELL'IMPOSTA SULLE PUBBLICITÀ E SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI

Ente	Magg. art. 11 L. 47/97 (in %)	Magg. cat. speciale (in %)	2002		2003		% sulle entrate tributarie	% entrate correnti
			Pubblicità	Affissioni	Pubblicità	Affissioni		
Alessandria	45	150	931.432	351.517	900.000	300.000	2,17	1,39
Arona	50	150	115.461	43.472	159.750	42.000	2,47	1,73
Asti	20	150	876.029	168.517	638.602	192.936	2,36	1,31
Biella	18	150	740.509	193.367	887.000	171.000	3,92	2,57
Cameri	0	0	6.455	6.455	6.650	6.650	0,36	0,26
Canelli	0	0	72.011	22.357	70.000	20.000	1,65	1,16
Cannobio	50	0	9.472	7.055	10.500	5.200	0,58	0,34
Domodossola	50	150	160.000	53.000	210.000	54.000	3,59	2,11
Novara	20	150	1.452.786	246.005	1.600.001	246.000	2,82	1,81
Omegna	50	0	77.469	29.796	65.000	30.000	1,30	0,89
Pinerolo	20	150	321.937	76.478	326.050	82.000	2,24	1,63
Santa Maria M.	0	0	2.906	2.000	2.906	2.000	0,41	0,29
Treccate	50	100	72.303	25.822	112.000	21.822	1,82	1,36
Venaria Reale	0	75	276.660	33.896	270.000	60.000	1,89	1,48
Vercelli	0	100	323.940	159.468	325.000	160.000	1,95	1,28
<b>Totale</b>			<b>5.439.370</b>	<b>1.419.205</b>	<b>5.583.459</b>	<b>1.393.608</b>	<b>2,43</b>	<b>1,58</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro



Tuttavia, l'estrema diversificazione delle forme pubblicitarie, in continua evoluzione, rende il tributo complesso e costoso da gestire e non sempre in grado di rapportarsi al reale beneficio che il messaggio pubblicitario può veicolare. Dalla Tabella 2.12 si rileva altresì che la maggior parte dei Comuni di dimensioni medio-grandi ha istituito la categoria speciale con aliquote molto elevate, e più della metà hanno introdotto l'aumento previsto dall'art. 11 della legge 447/97.

### Il gettito dell'addizionale al consumo di energia elettrica

Il gettito dell'addizionale sui consumi di energia elettrica nel 2002 è stato pari allo 0,71% delle entrate correnti (Tab. 2.13). Si tratta di una quota limitata per un tributo che però presenta una facile amministrazione e limitata possibilità di esportazione, se non per la quota a carico delle imprese. Questa imposta ha alcuni, rilevanti, vantaggi. In primo luogo, i costi di amministrazione sono ridotti al minimo, soprattutto quando il settore che produce questi servizi è caratterizzato da un'elevata concentrazione. In secondo luogo, il consumo di elettricità è un buon indicatore del reddito delle famiglie e ciò consente di graduare l'imposta secondo il consumo per tener conto di esigenze di tipo redistributivo. In terzo luogo, l'imposta può essere differenziata ad un livello territoriale finissimo. Supponiamo che l'imposta venga addirittura attribuita al finanziamento dei servizi forniti dalle circoscrizioni di quartiere e che queste possano decidere autonomamente l'aliquota: non ci sarebbero grosse difficoltà per l'impresa produttrice del servizio ad applicare aliquote differenziate.

TABELLA 2.13 – IL GETTITO DELL'ADDIZIONALE AL CONSUMO DI ENERGIA ELETTRICA

Ente	Addizionale ENEL			% sulle entrate correnti	
	Anno	2000	2001	2002	
Alba		267.321	270.460	301.091	1,27
Alessandria		675.393	694.379	706.611	0,86
Arona		109.387	99.742	181.414	1,66
Asti		573.979	619.905	684.886	1,03
Biella		531.576	507.420	558.136	1,23
Borgomanero		166.010	182.541	178.650	1,49
Borgosesia		122.114	120.938	123.699	1,22
Canelli		106.770	102.654	116.490	1,49
Cannobio		62.446	58.569	68.271	1,56
Casale Monferrato		316.602	182.541	331.535	1,16
Cossato		152.614	150.217	156.253	1,74
Cuneo		379.967	422.741	404.113	0,91
Domodossola		131.855	106.000	146.901	1,21
Fossano		182.315	185.393	186.720	1,14
Novara		810.222	859.037	918.106	0,98
Novi Ligure		163.279	170.496	189.462	0,83
Omegna		108.844	110.303	99.143	1,01
Pinerolo		221.756	202.566	251.224	1,05
Santa Maria M.		26.663	31.933	27.679	1,93
Stresa		91.413	91.413	83.785	1,40
Torino		6.623.824	6.757.019	6.777.333	0,53
Treccate		133.528	130.519	133.596	1,42
Venaria Reale		184.911	159.793	241.479	1,24
Verbania		206.492	221.459	228.909	0,84
Vercelli		415.168	435.176	445.300	1,14
Totale		12.764.449	12.873.214	13.540.786	0,71

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro.



Peraltro, vi è anche chi ne ha proposto l'abolizione al fine di ridurre i costi di acquisto dell'energia elettrica ritenuti troppo elevati sia da parte delle famiglie che delle imprese. Evidentemente, in tale caso, occorrerebbe trovare una fonte sostitutiva non facile da identificare.

### Il gettito dell'addizionale IRPEF

La facoltà concessa ai Comuni di introdurre un'addizionale sull'IRPEF, risulta ampiamente esercitata sino al 2002, anno in cui è stata "congelata". L'impossibilità di fronteggiare altrimenti i propri impegni ha indotto la maggior parte delle amministrazioni ad attivare e poi migliorare questo prelievo fiscale.

TABELLA 2.14 – GETTITO E ALIQUOTE DELL' ADDIZIONALE IRPEF

ENTE	Addiz. IRPEF		ALIQUOTA				GETTITO		
	Abitanti censimento 2001	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2002 x abitante
Alba	29.910	0,15	0,15	0,30	0,30	464.811	464.811	1.074.230	35,92
Alessandria	85.438	0,40	0,50	0,50	0,50	3.810.419	4.763.024	4.659.475	54,54
Arona	14.310	0,20	0,20	0,20	0,20	378.046	332.849	360.000	25,16
Asti	71.276	0,20	0,40	0,40	0,40	1.704.307	3.995.450	3.177.814	44,58
Biella	52.334	0,40	0,50	0,50	0,50	2.840.512	3.261.141	3.530.500	67,46
Borgosesia	13.926		0,15	0,15	0,15	0	258.201	260.000	18,67
Cameri	9.673			0,20	0,20	0	0	205.674	21,26
Canelli	10.230	0,20	0,40	0,40	0,40	185.924	371.848	400.312	39,13
Cannobio	4.977	0,20	0,20	0,20	0,20	67.139	77.469	77.000	15,47
Casale Monferrato	35.244	0,20	0,20	0,40	0,40	800.508	826.331	1.605.897	45,57
Cossato	15.266	0,40	0,50	0,50	0,50	887.188	1.061.143	960.000	62,88
Cuneo	52.334	0,20	0,25	0,40	0,40	1.249.826	1.617.089	2.575.368	49,21
Fossano	23.865	0,20	0,25	0,45	0,45	492.309	877.977	1.025.190	42,96
Novara	100.910	0,40	0,40	0,50	0,50	4.957.987	5.061.278	6.457.777	64,00
Novi Ligure	27.223	0,20	0,40	0,50	0,50	723.040	1.342.788	1.678.485	61,66
Omegna	15.373	0,10	0,20	0,20	0,20	175.595	351.191	386.361	25,13
Pinerolo	33.494	0,10	0,10	0,30	0,30	371.344	379.196	1.050.000	31,35
Torino	865.263	0,10	0,10	0,30	0,30	12.653.194	12.653.194	36.410.211	42,08
Treccate	16.915			0,20	0,20	0	0	364.102	21,53
Venaria Reale	35.660		0,20	0,20	0,20	0	1.032.914	800.000	22,43
<b>Totali e medie</b>	<b>1.513.621</b>	<b>0,23</b>	<b>0,28</b>	<b>0,34</b>	<b>0,34</b>	<b>31.764.149</b>	<b>38.729.895</b>	<b>67.060.398</b>	<b>44,30</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004 e CNC. Valori in euro

### Il gettito degli oneri di urbanizzazione

Nel questionario era anche presente una scheda di rilevazione del gettito degli oneri di urbanizzazione e della loro destinazione a spese di manutenzione del patrimonio e a spese correnti indifferenziate. Il gettito risulta molto diversificato (Tab. 2.15) a causa di fattori esterni quali la presenza di piani regolatori approvati, l'esistenza di aree edificabili, più o meno consistenti ed appetibili per il mercato, la consistenza del patrimonio immobiliare esistente e le relative richieste di ristrutturazione o trasformazione e la possibilità di insediamento di centri commerciali o di servizio di notevoli dimensioni. Esso segnala una notevole crescita dal 2000 al 2003 (+27%), confermando la rilevanza di questa fonte di entrata comunale già ricordata nel primo paragrafo di questo contributo. Paiono quindi fondate le preoccupazioni espresse in merito all'eccessivo ricorso dei Comuni a questo tipo di entrata che può segnalare politiche di urbanizzazione indiscriminata a fronte della



situazione di crescente stress fiscale<sup>26</sup>. Per quanto concerne invece l'utilizzo di tali proventi è interessante notare come la quota di tali proventi destinata a manutenzioni del patrimonio comunale risulti più elevata nei Comuni medio grandi.

TABELLA 2.15 – GETTITO E UTILIZZO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

ENTE	GETTITO OO.UU											
	2000			2001			2002			2003 (prev.)		
	oo.uu	Manut.	%	oo.uu	Manut.	%	oo.uu	Manut.	%	oo.uu	Manut.	%
Alessandria	2.773	2.186	78,83	3.072	2.433	79,20	2.988	2.347	78,55	3.516	3.175	90,30
Arona	484	154	31,82	355	270	76,06	564	154	27,30	644	161	25,00
Asti	2.137	0	0,00	3.613	671	18,57	3.281	1.298	39,56	5.191	1.549	29,84
Biella	1.039	1.033	99,42	1.090	1.000	91,74	2.087	1.083	51,89	3.724	1.067	28,65
Canelli	363	226	62,26	563	291	51,69	320	202	63,13	348	208	59,77
Cannobio	513	165	32,16	259	168	64,86	320	114	35,63	246	130	52,85
Domodossola	379	139	36,68	460	155	33,70	390	50	12,82	990	120	12,12
Novara	5.400	2.685	49,72	5.231	2.868	54,83	4.513	2.695	59,72	3.677	2.934	79,79
Omegna	602	116	19,27	388	154	39,69	373	154	41,29	306	0	0,00
Pinerolo	2	0	0,00	1.841	0	0,00	2.383	0	0,00	2.550	0	0,00
Santa Maria M.	95	0	0,00	75	0	0,00	73	0	0,00	220	0	0,00
Treccate	516	0	0,00	496	0	0,00	387	0	0,00	913	0	0,00
Venaria Reale	826	738	89,35	301	262	87,04	791	308	38,94	312	170	54,49
Vercelli	455	258	56,70	767	0	0,00	1.379	790	57,29	1.431	0	0,00
Media	15.584	7.700	49,41	18.511	8.272	44,69	19.849	9.195	46,32	24.068	9.514	39,53

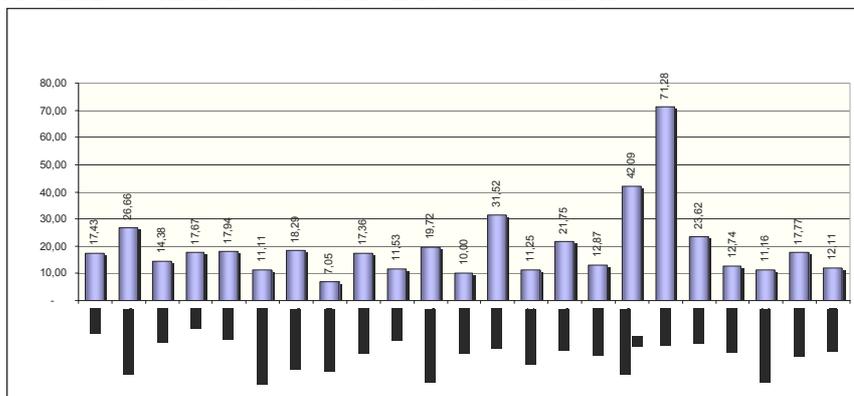
Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

### I costi di gestione dei tributi comunali

Uno degli aspetti meno analizzati negli studi applicati di finanza locale è quello relativo ai costi amministrativi di gestione dei tributi locali. L'indagine sui Comuni analizzati offre qualche interessante evidenza empirica in materia.

Dai conti consuntivi 2002 è stato possibile ricavare la spesa impegnata per la gestione delle entrate fiscali, rilevando consistenti scostamenti tra ente ed ente, influenzati dalle modalità di organizzazione del servizio delle entrate e dall'entità dei cespiti tributari da riscuotere. In alcuni Comuni a vocazione turistica (ad esempio, Stresa e Santa Maria Maggiore), dove il gettito pro-capite dei tributi si attesta su soglie superiori alle medie nazionali, anche il costo per abitante della gestione dei tributi risulta elevato. Di fatto, in tali enti, gli oneri non vanno a gravare sul carico fiscale dei cittadini residenti, che vengono beneficiati da aliquote o tariffe più moderate.

FIGURA 2.3 – SPESE PRO-CAPITE DI GESTIONE DEI TRIBUTI



Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

<sup>26</sup> Si veda Muraro, 2005.

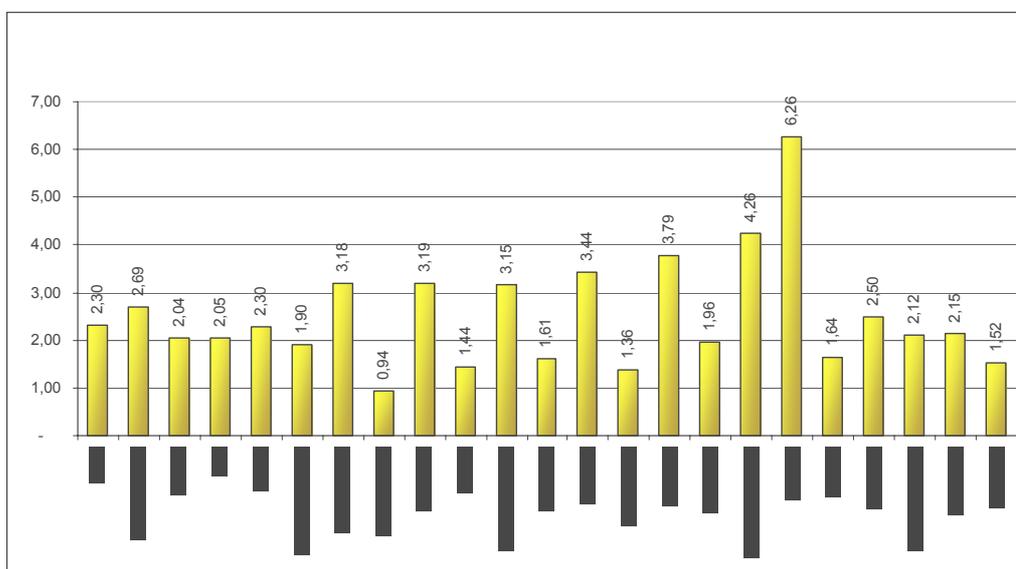


In altri Comuni, le spese pro capite più elevate sono correlate ad un maggiore impegno nell'attività di accertamento e di lotta all'evasione. La riorganizzazione degli uffici e l'affidamento a soggetti esterni delle attività di supporto nell'accertamento e riscossione dei tributi, soprattutto per quanto riguarda l'ICI, hanno infatti richiesto maggiori risorse umane, strumentali e finanziarie.

Per quanto riguarda la determinazione dei costi di gestione dei singoli tributi, le numerose forme organizzative adottate – che vanno dall'affidamento in concessione di tutte le attività, alla gestione in economia di tutti i tributi – rendono particolarmente difficoltosa un'analisi puntuale del fenomeno.

La gestione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti è svolta direttamente dai Comuni, che nella maggior parte dei casi opera tuttora con l'emissione di ruoli tramite il Concessionario. I costi risultano pertanto determinati dal decreto ministeriale, o lievemente ridotti in caso di convenzioni per l'invio degli avvisi bonari. Pochissimi enti hanno optato per la riscossione diretta tramite il servizio postale.

FIGURA. 2.4 – INCIDENZA PERCENTUALE DELLE SPESE DI GESTIONE DEI TRIBUTI SULLE SPESE CORRENTI



Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004

Per la gestione dell'ICI, i costi risultano molto diversificati, sia in relazione alle attività di mera riscossione del tributo, sia per le attività di accertamento e supporto nella ricerca dell'evasione fiscale. Per l'attività di riscossione, i costi diretti sono riferiti all'invio di bollettini che presentano l'indicazione anagrafica del contribuente ma raramente l'indicazione del tributo dovuto. In molti casi, occorre aggiungere gli oneri per la riscossione e la resa dati dei pagamenti acquisiti. I costi unitari all'epoca della rilevazione variavano da poco meno di 1 euro a 4,68 euro, per attività integrate.

Generalmente, si opta per la gestione di avvisi unici, comprendenti più tributi comunali, per migliorare il rapporto con i propri contribuenti. Il costo di tali attività, normalmente effettuata da soggetti esterni all'ente, comporta oneri che potrebbero essere ridotti con una migliore organizzazione dei processi gestionali e lo sfruttamento di nuove e moderne tecnologie.

L'attività di controllo dell'evasione è svolta, in numerosi casi, avvalendosi di soggetti esterni di supporto agli uffici comunali, per la verifica dei dati relativi alle denunce, ai versamenti ed ai riscontri catastali, quasi sempre mirati anche alla costruzione di banche dati affidabili. La mole dei dati da trattare è tale che il ricorso a società specializzate è stata



una soluzione necessaria, che ha prodotto comunque consistenti benefici agli enti. Il costo di tali operazioni, di norma pari a percentuali dal 20 al 35% delle somme accertate, ha comunque consentito di recuperare il gettito relativo ad anni pregressi, che altrimenti sarebbe incorso nella prescrizione.

Per la riscossione dell'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, i Comuni tendono all'affidamento delle attività di accertamento e riscossione a concessionari iscritti nell'apposito albo. La remunerazione è prevalentemente ad aggio percentuale. Nei Comuni di piccole dimensioni viene privilegiato il canone fisso, anche in relazione ai bassi volumi di pubblicità e affissioni che si realizzano.

In conclusione, l'organizzazione del servizio delle entrate fiscali può essere migliorata ottenendo nel contempo una riduzione di costi. Le recenti riforme dei tributi locali e della riscossione in generale, non sempre però hanno facilitato una razionalizzazione dei procedimenti. Le facoltà che oggi gli enti hanno in materia regolamentare dovranno essere esercitate con maggiore incisività, guardando all'intero settore della fiscalità locale. Forme di comunicazione telematica, per denunce e pagamenti dovranno essere attivate e potenziate per semplificare gli adempimenti a carico degli utenti e nel contempo contenere i sempre crescenti oneri che ne derivano.

### **L'attività di accertamento**

I dati statistici forniti dai comuni campione confermano un discreto impegno dei Comuni nell'attività di accertamento. Per 17 Comuni intervistati risultano oltre 130.000 atti di accertamento per quanto riguarda l'ICI nel periodo 2000-2003, con un recupero di oltre 38,5 milioni di euro. Per la tassa smaltimento rifiuti il numero di accertamenti (nei 13 Comuni che hanno risposto) supera i 67.000 per lo stesso periodo, con un recupero di imposta superiore a 48,3 milioni di euro. In questo caso, l'attività vede in consistente divario tra il Comune di Torino e gli altri enti, che in molti casi, potendo operare a più stretto contatto col contribuente, riescono più facilmente a svolgere attività di controllo e recupero in sede preventiva, evitando l'emissione di avvisi di accertamento. È prassi consolidata contattare tempestivamente il contribuente in concomitanza ai trasferimenti di residenza od aperture o trasferimento di attività commerciali o di servizio, fornendo consulenza in materia e supporto nella stesura di denunce.

Si è comunque rilevata negli uffici comunali una difficoltà oggettiva nella gestione delle fasi di accertamento della TARSU, che il più delle volte non sono supportate da adeguati sistemi e procedure informatizzate.

### **Il contenzioso tributario**

L'organizzazione dell'apparato comunale ha consentito di fronteggiare anche il contenzioso che, con l'intensificarsi delle attività di accertamento ed il lievitare delle somme richieste, è aumentato rispetto al passato. Le procedure previste dal riformato processo tributario hanno imposto una riqualificazione dei funzionari, che seguono le vertenze. La normativa non sempre chiara ha posto seri problemi interpretativi, non ultima la rappresentanza stessa in giudizio.

Tuttavia, i risultati sono confortanti e in numerosi casi i Comuni intervistati hanno segnalato di avere ottenuto una sentenza favorevole. Nei contenziosi ICI la percentuale di vittoria sfiora il 70% dei ricorsi definiti, mentre sale a quasi il 96% per i contenziosi in materia di Tassa smaltimento rifiuti.



TABELLA 2.16 – PRATICHE DI ACCERTAMENTO E GETTITO RICUPERATO PER L'ICI NEI COMUNI RILEVATI

ENTE	ICI 2000		ICI 2001		ICI 2002		ICI 2003	
	Pratiche	Importo	Pratiche importo	Importo	Pratiche	Importo	Pratiche	Importo
Alessandria	1.026	622.253	1.121	480.026	965	368.966	1.265	393.840
Arona	4.443	547.426	2.479	427.872	3.650	496.684	959	59.396
Asti	8.111	2.187.956	3.867	1.113.720	3.679	689.415	7.361	1.378.824
Biella	4.823	1.641.811	4.951	1.029.447	1.420	413.084	1.307	392.158
Cameri	1.751	99.316	648	73.620	521	58.954	464	124.510
Canelli	791	111.869	703	111.620	228	46.477	85	22.454
Cannobio	690	214.233	678	141.284	627	119.114	572	97.397
Cuneo	506	100.015	574	107.170	330	112.150	295	114.433
Domodossola	6.179	873.160	528	472.664	1.422	133.540	375	72.020
Novara	8.297	984.809	7.383	1.428.467	1.580	367.830	1.124	356.513
Omegna	1.650	188.109	26	8.500	124	103.955	23	29.715
Pinerolo	1.658	72.032	3.459	103.923	2.036	223.174	1.153	134.787
Santa Maria M.	272	38.086	555	77.699	596	83.400	1.020	240.783
Torino	8.040	4.200.691	3.941	6.836.650	4.968	2.604.623	4.871	3.702.115
Treccate	727	179.308	850	144.345	591	108.493	99	143.127
Venaria Reale	3.249	336.150	137	40.671	811	119.096	649	103.754
Vercelli	1.275	101.793	400	28.897	40	3.541	80	7.500
Totale	53.488	12.499.017	32.300	12.626.575	23.588	6.052.496	21.702	7.373.326

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro

TABELLA 2.17 – PRATICHE DI ACCERTAMENTO E GETTITO RICUPERATO PER LA TARSU NEI COMUNI ANALIZZATI

Ente	TARSU 2000		TARSU 2001		TARSU 2002		TARSU 2003	
	Pratiche	Importo	Pratiche	Importo	Pratiche	Importo	Pratiche	Importo
Alessandria		3.104.347		3.373.922		946.003	2.005	1.500.000
Arona	46	10.480	69	53.125	79	26.615	42	21.596
Asti	4.805	4.373.815	1.800	2.008.770	1.300	766.021	350	462.093
Biella	1.335	150.510	1.673	406.410	3.324	350.650	731	134.866
Canelli	0	0	0	0	43	101.914	0	0
Cannobio	0	0	30	16.838	24	12.049	20	4.321
Cuneo	287	82.803	111	94.417	156	88.231	125	76.548
Domodossola	40	14.695	52	95.594	48	28.468	31	79.946
Novara	1.541	569.485	950	411.392	465	115.248	700	240.000
Omegna		335.697		120.729		4.000		0
Pinerolo	71	12.256	107	32.899	5	2.653	0	0
Torino	19.659	4.516.400	12.227	11.981.237	6.351	7.505.555	5.945	4.127.776
Treccate	0	0	0	0	0	0	681	34.151
Totale	27.784	13.170.488	17.019	18.595.333	11.795	9.947.407	10.630	6.681.297

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004, valori in euro



TABELLA 2.18 – L'ATTIVITÀ DI CONTENZIOSO NEL QUADRIENNIO 2000-2003

Ente	ICI				TARSU			
	Ricorsi presentati	Sentenze Definiti	Sentenze favorevoli all'Ente	Sentenze favorevoli al Contribuente	Ricorsi presentati	Sentenze Definiti	Sentenze favorevoli all'Ente	Sentenze favorevoli al Contribuente
Alessandria	25	13	8	5	3	4	2	2
Arona	15	14	12	2	0	0	0	0
Asti	69	61	59	2	31	22	18	4
Biella	218	7	7	0	0	0	0	0
Cameri	5	5	5		0	0	0	0
Canelli	3	2	1	1	1	0	0	0
Cannobio	32	32	22	20	0	0	0	0
Cuneo	11	10	9	1	0	0	0	0
Domodossola	14	14	12	2	0	0	0	0
Novara	267	128	79	15	67	24	41	8
Omegna	0	0	0	0	0	0	0	0
Pinerolo	7	0	0	0	70	0	0	0
Santa Maria M.	8	6	6		0	0	0	0
Torino	293	271	170	101	290	233	210	11
Treccate	0	0	0	0	0	0	0	0
Venaria Reale	26	18	12	6	0	0	0	0
<b>Totali</b>	<b>993</b>	<b>581</b>	<b>402</b>	<b>155</b>	<b>462</b>	<b>283</b>	<b>271</b>	<b>25</b>

Fonte: Indagine IRES sui tributi comunali, 2004



### 3. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nel 2004 le Amministrazioni comunali piemontesi hanno incassato circa 1,347 milioni di tributi locali (al netto delle compartecipazioni all'IRE). Si tratta di una massa rilevante, pari a circa il 1,24% del PIL regionale, che ha significativi impatti sulle famiglie e le imprese della nostra regione. In termini prospettici tali entrate sono destinate a crescere in termini assoluti e relativamente alle entrate tributarie delle altre amministrazioni pubbliche nell'ipotesi che il processo di decentramento amministrativo statale e regionale vada avanti in coerenza con il nuovo assetto costituzionale. Purtroppo l'informazione statistica di base sui tributi locali (Paragrafo 1) è assai carente a livello regionale e nazionale. Basti pensare come rispetto al più importante tributo comunale, l'ICI, non siano disponibili informazioni attendibili ed aggiornate sulle basi imponibili e sulle cause delle loro variazioni nel tempo con la conseguenza di non avere neanche la possibilità di monitorare le "aliquote implicite" del tributo. I dati disponibili a livello nazionale e regionale (di fonte ministeriale e ANCI-CNC) sono incoerenti tra di loro. Uguali riflessioni possono essere fatte sugli altri tributi rilevanti, l'addizionale IRPEF e la Tassa raccolta e smaltimento rifiuti urbani (TARSU). L'attenzione da dedicare alla "questione tributaria locale" è quindi più che motivata.

Si è ritenuto allora utile presentare l'esperienza di una survey sperimentale sul sistema dei tributi locali in Piemonte (Paragrafo 2). Le difficoltà incontrate non consentono di generalizzare i risultati, ma i contatti intervenuti con numerosi uffici tributari locali hanno offerto significativi elementi di conoscenza qualitativa e, soprattutto, testato la congruità del questionario predisposto – dopo un approfondito lavoro – per questo tipo di indagine. Esso, con le opportune modifiche ed integrazioni, potrebbe essere replicato su un campione più ampio di enti. L'IREC è disponibile e interessata rispetto a qualsiasi sollecitazione possa pervenire dagli enti locali e dalle loro associazioni in merito a tale iniziativa.

L'esperimento che abbiamo compiuto per verificare la possibilità di un efficace monitoraggio a livello regionale delle politiche tributarie e dei sistemi di amministrazione delle imposte a livello comunale ha messo in luce la difficoltà di ottenere informazioni omogenee, tempestive ed attendibili rispetto alle variabili che erano state introdotte nel questionario. I risultati lasciano quindi numerose zone d'ombra su alcuni profili di analisi rilevanti:

- a. la distribuzione del carico fiscale locale tra famiglie e imprese;
- b. i costi di gestione dei singoli tributi;
- c. la funzionalità dell'organizzazione degli uffici tributari degli enti locali.

Il nuovo art. 119 della Costituzione apre nuove prospettive sui sistemi tributari regionali, offrendo spazi prima inesistenti per le politiche regionali. A tal fine, risulta necessario anche da parte della Regione un maggiore investimento conoscitivo sul sistema tributario locale, anche relativamente ai tributi provinciali, rendendo di natura sistematica indagini come quella presentata in questo contributo. L'attività dell'Osservatorio sulla finanza locale della Regione Piemonte e dell'IREC potrebbe essere ampliata per consentire questi approfondimenti. Ci auguriamo che essa consenta l'avvio di un dibattito in materia con tutti i soggetti interessati a cominciare dalle Associazioni degli enti locali.





## BIBLIOGRAFIA

- CAPP (2004), *Tributi locali e distribuzione del reddito nei comuni dell'Emilia e Romagna*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Università di Modena e Reggio Emilia, Ottobre, ([www.capp.unimo.it](http://www.capp.unimo.it))
- DEL SANTO A. (2003) *Le entrate fiscali nell'ambito della Contabilità nazionale secondo il SEC95*, in ISCONA, Istituto per la contabilità nazionale, "Aspetti concettuali e metodologici delle statistiche di contabilità nazionale sul settore pubblico dell'economia" (a cura di R. Malizia), Ancona, dattil.
- GUERRIERI G. (2005), *Le fonti di entrata degli enti locali: i tributi propri*, in ISAE, IRES, IRPET (2005), pp. 182-187.
- IRES (2005a), *L'IRAP in Piemonte. Analisi delle dichiarazioni 1999 e 2000*, a cura di Stefania Lorenzini e Stefano Piperno, Contributi di ricerca n. 191, Torino.
- IRES (2005b), *Il modello econometrico multisettoriale del Piemonte: il modulo sulla politica fiscale del settore pubblico locale*, a cura di Massimo Guagnini, Santino Piazza, Stefano Piperno, Daniele Pivetti, Contributi di ricerca n. 196, Torino.
- IRES, REGIONE PIEMONTE(2006a) - Osservatorio sulla riforma amministrativa, *Il settore pubblico locale piemontese: aspetti finanziari*, a cura di R. Cagno e G. Spolti, Gennaio, Torino.
- IRES, REGIONE PIEMONTE(2006b) - Osservatorio sulla riforma amministrativa, *Ipotesi di nuova fiscalità per le Regioni e gli Enti locali*, a cura di G. Brosio e S. Piperno, con i contributi di A. Brancasi, G. Pola e D. Tessore, in corso di pubblicazione.
- IRPET (2006), *Effetti economici e distributivi delle tariffe ambientali: i casi dei servizi idrici e rifiuti*, IRPET, Firenze, dattil.
- ISAE, IRES, IRPET (2005), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, Angeli, Milano.
- OSSERVATORIO SULLA RIFORMA AMMINISTRATIVA-REGIONE PIEMONTE (2005), *Monitoraggio delle forme associative tra i Comuni in Piemonte*, a cura di A. Poggi e A. Corsini, Giugno, Torino.
- MURARO G. (2005), *Poca allegria nella finanza comunale*, nel sito [www.lavoce.it](http://www.lavoce.it) del 13-9-05.
- PIPERNO S., COGNO R. (2004), *Il processo di decentramento politico in Piemonte*, IREScenari 12/04, Torino.





## Appendice 1

### L'evoluzione del sistema dei tributi comunali

#### 1.1 *Introduzione*

La riforma federalista, approvata nella modifica del titolo V della Costituzione (L.C. n. 3/01), con l'affermazione del principio fondamentale che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con lo Stato, costituiscono la Repubblica Italiana (art. 114), ha visto raggiunto l'ambito traguardo della pari dignità istituzionale tra enti. Gli enti locali sono dotati di potere statutario e regolamentare e di autonomia tributaria, nell'ambito dei principi generali fissati dalle leggi dello stato, indispensabile per la loro responsabilizzazione e per il reperimento di adeguate risorse per il soddisfacimento dei bisogni della collettività. In particolare, l'art. 119 co. 1 della Costituzione garantisce loro "autonomia finanziaria di entrata" da esercitarsi con lo strumento normativo secondario del regolamento, sempre all'interno del vincolo di stabilire "tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione" (art. 119, co.2). Anche se attualmente il gettito dei tributi comunali non è in grado di coprire tutti i loro fabbisogni di spesa corrente è ragionevole quindi attendersi un incremento della copertura derivante da questa fonte di entrata.

Si tratta di principi che coronano un percorso di riforme avviato dalla legge n. 142/1990 di riforma delle autonomie e portato avanti sino all'approvazione del T.U.E.L. n. 267/2000, che hanno gradualmente avvicinato il sistema tributario locale italiano a quello dei paesi più avanzati. Fondamentale resta l'introduzione nel 1992 dell'I.C.I. (Imposta Comunale sugli Immobili) all'interno di una manovra finalizzata più al risanamento della finanza pubblica piuttosto che alla reintroduzione esplicita dell'autonomia impositiva dei Comuni. In effetti, attraverso l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili lo Stato beneficiò, in termini di risparmio sui trasferimenti ai Comuni, di circa 7.000 miliardi di vecchie lire. Tuttavia il trasferimento di potestà tributaria è stato poi ampiamente utilizzato dagli enti locali con graduali aumenti dell'aliquota di tale imposta, adottati per fronteggiare la riduzione dei trasferimenti erariali ed i crescenti oneri per servizi comunali.

Successivamente sono stati ridisciplinati tributi da tempo esistenti quali: la tassa per lo smaltimento rifiuti, la tassa di occupazione spazi ed aree pubbliche, l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, con la facoltà di sostituirne alcuni con canoni di natura patrimoniale. Certamente, ciò non ha non ha garantito un sostanziale aumento dell'autonomia finanziaria dei Comuni, data la specificità delle materie disciplinate e l'esiguità del gettito di alcuni di essi in relazione ai fabbisogni di bilancio.

La tassa per lo smaltimento rifiuti, pressata dalla necessità di adeguarsi ad un nuovo "mondo" dei rifiuti, definito dal d.lgs. n. 22/97 e dalle successive normative europee, è stata formalmente abrogata e ridisegnata quale canone per lo smaltimento al fine di gravare in misura correlata alla qualità e quantità dei rifiuti prodotti. L'approvazione del Codice ambientale (D.Lv. 3 Aprile 2006 n.152) ha introdotto ulteriori rilevanti modificazioni mantenendo comunque il finanziamento tramite tariffa.

Con il d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360 è stata poi ulteriormente ampliata l'autonomia tributaria comunale con l'istituzione dell'addizionale comunale sull'IRPEF, applicabile a partire dall'anno 1999 nella misura massima dello 0,5 per cento, con un incremento annuo massimo dello 0,2 per cento.



Nel complesso, il sistema tributario locale appare tuttora in transizione. Il decentramento fiscale ha incontrato innumerevoli ostacoli attuativi e procedurali che lasciano prevedere tempi ancora molto lunghi prima di poter raggiungere un assetto stabile. In particolare, il congelamento della possibilità d'introdurre o aumentare l'addizionale IRPEF, operativo dal 2003 e confermato per l'anno 2004 e, se pur in misura più limitata, per il 2005 e il 2006 ha segnato un evidente e pesante limitazione dell'autonomia tributaria comunale.

D'altro canto, l'imposta comunale sugli immobili – dopo dieci anni di graduali incrementi di aliquote – presenta ormai limitati margini d'incremento in assenza di una adeguata riforma del catasto che ne rivaluti la base imponibile<sup>27</sup>, mentre la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti, prevista dal decreto Ronchi del 1997, continua ad essere rinviata a causa delle problematiche attuative emerse e mai compiutamente affrontate, come si vedrà meglio in seguito. Sopravvivono poi balzelli costosi da gestire, che a volte si sovrappongono ad altre forme di prelievo, il cui gettito potrebbe essere validamente compensato attraverso un'organica riforma della finanza decentrata. L'introduzione di adeguate compartecipazioni ai tributi erariali, pochi e semplici canoni o tributi locali (patrimoniali o sulle imprese) e/o eventuali tributi “di scopo” potrebbero infatti garantire un miglior governo del territorio, una forte responsabilizzazione degli amministratori e, soprattutto, equità fiscale nel prelievo. Va però al di là degli obiettivi di questo lavoro delineare il possibile assetto di un nuovo regime attuativo dell'art. 119 della Costituzione.

Tale quadro è comunque costantemente occasione di dibattito nelle diverse sedi istituzionali, impegnate ad individuare soluzioni che permettano un coordinamento delle attività di prelievo ai vari livelli, senza entrare in contrasto con gli obiettivi di politica economica, in particolare di quelli rivolti alla riduzione del debito pubblico e al rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità. È innegabile che la politica fiscale nel paese necessiti di un accurato coordinamento tra i vari livelli di governo, per evitare che tributi decisi in sedi diverse, pur nel rispetto delle singole autonomie, incidano negativamente sull'efficienza complessiva del sistema tributario.

Questa Appendice richiama le principali problematiche connesse ai tributi locali vigenti ed al loro impatto sui contribuenti, a partire dalla loro rilevanza in termini di gettito, e per quanto concerne i loro legami con le politiche ambientali, di sviluppo economico e per la gestione del territorio. L'analisi della fiscalità comunale richiede infatti una valutazione non solo degli aspetti puramente gestionali dei tributi ma anche del loro impatto economico e distributivo, a cominciare dai loro diversi effetti su famiglie e imprese.

È bene quindi richiamare la specificità dei singoli “strumenti” tributari, le loro criticità e la loro importanza sia dal punto di vista dei Comuni che dei contribuenti, al fine di poter compiutamente valutare l'impatto di possibili modifiche normative.

## 1.2 *Analisi dei singoli tributi*

Di seguito vengono analizzate le caratteristiche strutturali dei tributi comunali più rilevanti sia per quanto concerne la funzione svolta che il gettito raccolto sulla base della rilevazione campionaria commentata nella seconda parte di questo lavoro. Si svolgeranno brevi

---

<sup>27</sup> Anche se alcune possibilità sono state introdotte dalla legge finanziaria per il 2005.



considerazioni anche riguardo agli altri tributi minori, per i quali è opportuna una valutazione della loro “razionalità” da un punto di vista economico.

### Imposta comunale sugli immobili

*Caratteristiche principali.* Istituita con decreto legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, a decorrere dall'anno 1993, ha superato ormai un decennio di vita.

Il presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa. È un'imposta periodica, riferita a ciascun anno solare, da corrispondersi al Comune su cui insistono gli immobili, da parte dei proprietari o possessori degli stessi siano essi terreni o fabbricati. Le aliquote ordinarie, decise dal Comune devono essere stabilite all'interno di una forcella ordinaria tra il 4 e il 7 per mille<sup>28</sup>. I Comuni hanno poi ampia autonomia regolamentare per tutto quello che concerne le riduzioni e le esenzioni dal tributo. Il non breve periodo trascorso dall'istituzione del tributo, le modifiche apportate all'impianto normativo, al fine di meglio plasmare l'imposizione alla situazione reale ed all'evoluzione delle normative, che potremmo definire comunque di modesta entità rispetto all'intera struttura del tributo, consentono di affermare che l'ICI ha svolto e svolge egregiamente il ruolo che il legislatore ha voluto affidargli, nel contesto dell'autonomia finanziaria dei comuni.

*Problematiche gestionali.* L'ICI è un'imposta patrimoniale reale che costituisce il cardine dell'autonomia tributaria locale. L'esperienza di gestione di questa imposta ha fatto però emergere alcuni problemi in merito all'equità del prelievo per alcune difficoltà legate alla puntuale individuazione di alcuni elementi interessanti i soggetti passivi, i cespiti tassabili, la base imponibile da assoggettare alle aliquote d'imposta.

I soggetti passivi dovrebbero essere facilmente individuabili, in un paese dove esistono rigide e complesse normative per i passaggi di proprietà immobiliare, da trascriversi in molteplici pubblici registri. Purtroppo la realtà dello stato di aggiornamento del catasto, e le difficoltà di reperimento dei dati presso le conservatorie, solamente negli ultimi anni interessate da processi di informatizzazione presenta ancora numerose lacune. È bene poi ricordare che la denuncia originaria dell'imposta venne effettuata per la prima volta relativamente all'anno 1993, tra numerose incertezze ed utilizzando un modulo integrato nella dichiarazione dei redditi di non facile compilazione<sup>29</sup>. Solamente a partire dal 1999 sono stati forniti ai Comuni dati più attendibili, ma comunque contenenti ancora numerosi errori ed incongruenze.

L'attività di controllo, avviata su ampia scala dai Comuni, è risultata così limitata dalla mancanza d'informazioni e di dati affidabili, che ne hanno spesso compromesso la riuscita per quanto concerne l'emersione di nuova base imponibile. La maggior parte degli enti, direttamente o ricorrendo al supporto di soggetti esterni, ha comunque iniziato una seria azione di controllo mirata anche alla costruzione di banche dati maggiormente affidabili.

Come si è già ricordato, l'incompletezza dei dati catastali è all'origine dei problemi gestionali di questo tributo. I cespiti tassabili, con le relative rendite, risultavano spesso intestati a soggetti diversi dai reali titolari. Ciò era dovuto ad un'incredibile mole di arretrato

---

<sup>28</sup> Alla quale è possibile derogare in casi speciali (ad es: per gli affitti convenzionati, nel caso di abitazioni non locate, ecc).

<sup>29</sup> Eravamo ai tempi della modulistica dichiarata “lunare” dallo stesso titolare del Ministero delle Finanze.



nella registrazione dei passaggi di proprietà, sia per compravendite sia per successione. Solamente con piani straordinari di intervento si è riusciti a risolvere parzialmente il problema, soprattutto nelle regioni del Nord, mentre rimangono ancora maggiori difficoltà al Centro ed al Sud del paese. In molti altri casi erano presenti errori materiali, in parte eliminati con l'aggiornamento dei dati tramite l'anagrafe tributaria.

Particolare rilevanza assumevano, inoltre, gli immobili che non risultavano accatastati, quindi privi di rendita e assoggettabili al tributo sulla base di valutazioni presuntive, con non poche difficoltà per il contribuente e rilevanti problemi in sede di liquidazione del tributo e per l'applicazione di sanzioni ed interessi. Più volte il legislatore è intervenuto per porre rimedio, arrivando alla soluzione finale di non applicare sanzioni ed interessi sulle differenze dovute per le rendite presunte.

In Piemonte, entro il 31 dicembre 1999, vennero attribuite migliaia di rendite richieste anche dieci anni prima e comunicate al contribuente tramite pubblicazione all'albo pretorio in ogni Comune interessato. Questo metodo, poi ritenuto inadeguato a dar compiuta conoscenza delle rendite stesse, è stato poi sostituito dalla notifica a partire dall'anno 2000, necessaria per rendere efficaci, ai fini fiscali, gli atti stessi.

Oltre ai problemi connessi all'individuazione delle rendite, peraltro calcolate a vano, sulla base di normative superate, si aggiungono le difficoltà legate alla individuazione e, soprattutto, alla valutazione delle aree edificabili.

Tali cespiti, infatti, sono assoggettati all'ICI in base al valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione e ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.

Si può ben immaginare quali difficoltà possano nascere da tale disposizione che deve confrontarsi con un mercato spesso opaco, con i lunghi processi di approvazione dei piani regolatori, con numerosi vincoli edificatori diretti e indiretti e con ogni altro fattore che incide sulla valutazione di tali attività patrimoniali.

Per superare tali criticità, la soluzione risiede nella riforma del catasto. Questa deve affrontare due nodi cruciali: il primo legato al passaggio delle competenze dallo Stato agli Enti Locali, con tutta una serie di questioni, organizzative e finanziarie, ancora irrisolte e che ne rallentano l'attuazione; il secondo, e forse il più difficile, il superamento del concetto di vano catastale per arrivare al metro quadrato quale unità di misura per il classamento degli immobili.

Va altresì individuato un metodo di suddivisione del territorio, puntuale e flessibile, in grado di rappresentare, in zone omogenee, gli aspetti rilevanti sotto il profilo economico-patrimoniale dei cespiti, al fine di attribuire una corretta valutazione agli immobili, siano essi aree o fabbricati.

La riforma federalista e la necessità di garantire l'autonomia finanziaria ai comuni, porteranno sempre più a riconoscere la tassazione degli immobili quale strumento fondamentale per la politica fiscale, economica e di sviluppo dell'ente locale. Già oggi il gettito assicurato da tale prelievo costituisce la principale componente delle entrate correnti. Ad esso sarà attribuito il ruolo di garantire il finanziamento dei servizi di carattere generale forniti ai cittadini, lasciando alle entrate tariffarie, ai canoni ed alle eventuali tasse di scopo il compito di finanziare specifiche attività o servizi pubblici a domanda individuale.



Sarà anche necessario superare alcuni aspetti applicativi del tributo per quanto concerne l'individuazione di soggetti passivi o di cespiti esenti, legati a particolari attività, come gli imprenditori agricoli ed i fabbricati rurali che, sebbene ritenuti destinatari di particolari agevolazioni, non devono costituire presupposto per forme di elusione tributaria. In genere, la struttura di base del tributo, fondamentalmente semplice, non dovrebbe essere resa eccessivamente complessa dal sistema delle agevolazioni e detrazioni che a volte si sono tradotte in rilevanti appesantimenti amministrativi e differenziazioni tra i Comuni. Inoltre, l'entità del prelievo deve essere oculatamente dimensionata al reale fabbisogno di risorse. Non si può escludere la presenza di meccanismi di competizione fiscale con fenomeni "migratori" di cittadini ed imprese da un comune verso comuni limitrofi con minore pressione fiscale in presenza di servizi equivalenti od anche migliori.

*La rilevanza quantitativa del gettito.* Dall'indagine statistica sui Comuni piemontesi intervistati appare evidente l'importanza del gettito del tributo che, nel 2002, rappresentava circa il 21% delle entrate correnti, pari ad un valore medio pro capite di circa 243 euro per cittadino. Per l'intero Piemonte l'incidenza pro-capite risultava di 199 euro.

Come noto, il gettito rappresenta la fonte di entrata principale per i Comuni piemontesi a vocazione turistica, dove la presenza di ville e seconde case, alberghi ed altri insediamenti turistici, consente di ridurre notevolmente le difficoltà finanziarie presenti di norma in altre tipologie di Comuni.

*Relazione col territorio, l'ambiente e l'economia.* Nella politica fiscale, attuata sia da organi centrali sia da quelli periferici, non sempre si prendono in considerazione le ricadute che si possono avere sul territorio comunale nell'applicazione di un tributo. Un'imposizione di tipo patrimoniale, come l'I.C.I., incide sulle valutazioni di convenienza ad effettuare insediamenti o, a seconda delle aliquote applicate ed alle agevolazioni previste, favorire insediamenti residenziali piuttosto che produttivi. Certamente il condizionamento di tali scelte resta solo marginalmente influenzato dall'entità dell'I.C.I., in quanto altri fattori più determinanti, quali strumenti urbanistici, presenza di infrastrutture, disponibilità di aree edificabili, restano i veri determinanti delle scelte di localizzazione produttiva. Specularmente, il piano regolatore generale ed i suoi strumenti attuativi, incidono in maniera importante sulle possibilità di modificazione del gettito tributario dell'I.C.I.

Nell'analisi economica in sede di stesura dello strumento urbanistico andrebbero approfonditi tali effetti, utili ad una programmazione a medio lungo termine dell'assetto futuro del Comune. Si pensi alla trasformazione avvenuta in particolari aree a seguito di un repentino sviluppo di centri commerciali, industriali o alla realizzazione di nuovi quartieri residenziali.

*Effetti secondari.* Facilmente prevedibili, quale principali effetti secondari di un'elevata imposizione sul patrimonio, sono da un lato la compressione degli investimenti immobiliari, sia per nuove edificazioni sia per ristrutturazioni di patrimonio esistente, con effetto negativo sull'edilizia, settore trainante di numerose attività correlate; dall'altro, la lievitazione degli affitti, per compensare il maggior onere fiscale. Tuttavia, in alcune realtà locali, per particolari situazioni legate allo sviluppo industriale, turistico e commerciale, potrebbero non verificarsi tali effetti negativi. Si pensi ad esempio a località turistiche di particolare interesse o zone di notevole sviluppo commerciale od industriale, servite da nuove strutture di collegamento.



*Prospettive per il futuro.* Da tempo si prospettano modifiche all'impianto dell'imposta, soprattutto da parte di Confedilizia, piuttosto critica sia per l'incremento della pressione fiscale generatosi negli ultimi anni sia per le complicazioni insorte in seguito all'introduzione di un ampio ventaglio di aliquote e di detrazioni ed agevolazioni ingestibili che rendono più complicata la gestione del tributo.

Occorrerà rivedere alcuni aspetti dell'impianto normativo, cercando di superare alcune difficoltà derivanti dall'individuazione di cespiti tassabili, quali le pertinenze, o per meglio risolvere le problematiche connesse ai fabbricati rurali ed alla definizione di imprenditore agricolo.

Ma, soprattutto, occorrerà metter mano alla riforma del catasto, con il recupero del consistente arretrato, ancora presente in molte realtà e con la revisione delle microzone e delle rendite catastali. La puntuale conoscenza e classificazione del territorio sarà utile anche ad altre forme di prelievo fiscale locale (TARSU, TIA, Oneri per la depurazione acque, tasse di scopo, ecc.), che con lo stesso sono strettamente interdipendenti. Non a caso stanno nascendo proposte di accelerare il passaggio al metro quadrato dell'unità di misura degli immobili, oggi rilevati in "vani catastali". Tale misura potrebbe costituire anche la base di riferimento per altri tributi, come la TARSU o la TIA.

#### La tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti

La regolamentazione del tributo, prevista nel Testo Unico per la Finanza Locale, (regio decreto n. 1.175 del 1931 e successive modificazioni) ha retto senza consistenti problematiche fino all'approvazione del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, che ne ha disposto una revisione organica, attualmente applicata nella maggior parte dei Comuni ed in attesa della trasformazione della tassa in tariffa, come stabilito dal "decreto Ronchi", il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22<sup>30</sup>.

*Evoluzione del tributo.* Dopo numerosi interventi legislativi, il tributo è diventato obbligatorio ed esteso alle aree scoperte, suscettibili di produrre rifiuti. Il legame con la capacità a produrre rifiuti si fece più stretto e con la classificazione dei rifiuti venne sancita la non imponibilità delle superfici ove si producevano rifiuti industriali non assimilabili, speciali, tossici o nocivi. Ciò con l'intento evidente che la tassa dovesse essere messa in stretta e diretta correlazione con la quantità di rifiuti prodotti. Tale principio subì un duro "attentato" con l'introduzione dell'obbligo di coprire, con il tributo, anche i costi relativi ai rifiuti esterni di qualunque provenienza, giacenti su strade ed aree pubbliche (D.L. 2 marzo 1989 n. 66 convertito in L. 144/89), snaturando di fatto il concetto di tassa.

A seguito di delega per la razionalizzazione e la revisione della finanza territoriale (L. 421/1992) il Governo cercò di riportare il tributo ad un concetto di tassa, scorporando gli oneri per la nettezza urbana e rafforzando i principi di diretta fruibilità del servizio, commisurato a parametri oggettivi di potenzialità produttiva.

Ma anche questa normativa non resse all'esigenza di assicurare risorse destinate alla copertura dei servizi di nettezza urbana. Con la legge 549/1995 si stabilì dapprima di dedurre una percentuale forfetaria scelta tra il 5 ed il 15 per cento del costo del servizio, e poi si introdusse la facoltà di coprire l'intero costo della nettezza urbana, prima con norme annuali e poi con provvedimento a regime.

Gli atti adottati dalla Comunità Economica Europea (direttive 91/156/Cee, 91/689/CEE, 94/62/CEE, disciplinanti rispettivamente i rifiuti, i rifiuti pericolosi e gli imballaggi),

---

<sup>30</sup> Il quale ha poi subito ulteriori rilevanti modificazioni con la recente approvazione del Testo Unico in materia ambientale (D.Lv. n. 152 del 3 Aprile 2006) che non sono state considerate in questo lavoro.



portarono all'emanazione del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, di attuazione della normativa comunitaria. I principi fondamentali, mirati ad una corretta definizione delle competenze, all'attuazione del principio cardine "chi inquina paga" ed alla stimolazione di meccanismi premianti per chi riduce la produzione di rifiuti o ne promuove il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima, hanno portato alla completa riformulazione del meccanismo di prelievo, con l'obiettivo di una sua trasformazione in Tariffa per l'Igiene Ambientale (T.I.A.).

La complessità del sistema, l'incertezza su alcuni elementi (fondamentali) costituenti il nuovo prelievo, la frammentarietà e la disomogeneità dei soggetti preposti all'introduzione della TIA, la fondata paura di una consistente lievitazione del gettito hanno però continuamente rinviato la sua attivazione, peraltro prevista in forma graduale. L'applicazione sperimentale della nuova tariffa è ancora assai limitata e dovrà avere una nuova regolamentazione a seguito della recente approvazione del Codice dell'ambiente.

*Aspetti positivi e negativi.* L'avvento di nuove tecnologie industriali e la necessità di una maggiore protezione dell'ambiente hanno duramente messo alla prova l'impianto tributario che, sebbene abbia subito una riformulazione concettuale con il D.P.R. 915/82, mantiene le caratteristiche originarie della tassa.

In attesa della tariffa, per migliorare la tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani, in alcuni Comuni, sono stati introdotti meccanismi premianti per attività produttive, commerciali e di servizi per le quali gli utenti dimostrino di avere sostenuto spese per interventi tecnico-organizzativi comportanti un'accertata minore produzione di rifiuti. Ma, oltre a trattarsi di interventi sporadici, il sistema di agevolazioni previsto non sempre risponde a criteri di adeguatezza agli scopi che si prefiggono. Quasi mai, inoltre, sono supportati da un efficace sistema di controllo delle attività svolte, limitandosi a riscontri documentali fornite a consuntivo. Rimangono in essere difetti legati alla correlazione delle quantità di rifiuti prodotti per categoria d'utenza con la tariffa unitaria, che storicamente, per evidenti ragioni di impatto sociale, ha inteso agevolare le famiglie, avvicinando un tributo nato come tassa, ad un'imposta.

A ciò contribuiscono anche le modifiche normative, che come detto in precedenza, consentono di coprire il costo della nettezza urbana delle aree pubbliche.

La copertura del costo del servizio, che soprattutto al nord, si attesta su percentuali molto elevate e per numerosi enti raggiunge il 100%, comporta tariffe per ciascuna categoria assai differenziate, che inducono a ritenere che occorra ancora percorrere molta strada sul fronte degli oneri di gestione del ciclo dei rifiuti, al fine di un loro contenimento, di una loro armonizzazione almeno a livello di A.T.O. (ambito territoriale ottimale), senza tuttavia incidere negativamente sull'ambiente.

Occorre, inoltre, ricordare che il tributo ha raggiunto un peso non indifferente sui bilanci familiari che, contrariamente alle aziende, non possono trasferirlo ad altri soggetti, rendendo necessario introdurre correttivi per le famiglie.

*La rilevanza quantitativa del gettito.* L'analisi effettuata sui Comuni rilevati consente alcune interessanti valutazioni dell'attuale sistema di gestione della TARSU. Di norma, il servizio, nelle diverse fasi in cui si articola (nettezza urbana, raccolta rifiuti e smaltimento) è effettuato tutto od in parte da Aziende speciali o società per azioni per i Comuni di dimensione medio-grandi e, in pochi casi, in economia diretta, prevalentemente nei Comuni di minori dimensioni e per le fasi di nettezza urbana e raccolta. Quasi sempre lo smaltimento viene effettuato con servizi di natura consortile a livello sovra-comunale.

La necessità di fronteggiare gli oneri derivanti da un servizio, la cui dimensione è sempre ragguardevole sotto tutti i profili (gestionale, economico, d'impatto ambientale, d'impatto



sul cittadino), ha portato il gettito della tassa a quote molto significative sia in relazione alla percentuale di copertura dei costi del servizio sia in relazione allo stesso bilancio comunale. Le norme di legge che impongono percentuali minime di copertura, ma soprattutto la necessità di ridurre il deficit del servizio, il cui peso non poteva più essere sopportato dai bilanci, senza penalizzare o addirittura compromettere altri servizi comunali, hanno spinto il prelievo verso l'alto, facendo però emergere i limiti dell'impianto normativo che regola il tributo e aumentando il contenzioso coi soggetti maggiormente colpiti.

La TARSU, dopo l'I.C.I. costituisce la seconda entrata per importanza del gettito. Nei Comuni piemontesi intervistati costituiva una percentuale pari al 9,84% delle entrate correnti, con un'incidenza pro capite di € 114,28 per cittadino.

Il contributo fornito dalla TARSU all'autonomia del bilancio di ciascun ente deve essere attentamente considerato. Dovrebbe costituire, altresì stimolo per il confronto con altri servizi comunali le cui su percentuali di copertura dei rispettivi costi si attestano su livelli inferiori, a volte del tutto irrisori. Le percentuali di copertura dei costi sono di norma superiori all'80% ed in non pochi casi si raggiunge il 100%.

*Relazione col territorio, l'ambiente e l'economia.* Il prelievo relativo ad un servizio che interessa tutti i cittadini, le attività economiche e produttive, la tutela dell'ambiente e l'igiene e la salute pubblica ha un impatto che forse nessun altro tributo può generare.

Per ragioni di brevità ci si limiterà a richiamare le principali implicazioni che la politica fiscale può e deve favorire se positive o punire e reprimere se negative.

Con il territorio, in senso ampio, il tributo si colloca come strumento di prelievo per garantire un servizio indispensabile per il cittadino. È pertanto accettato, anche se ne viene spesso contestata l'entità, sempre in lievitazione e strettamente correlata con i costi del servizio. Più complesso è l'impatto con le attività produttive assoggettate, negli ultimi anni, a complicati ed onerosi adempimenti, riguardanti il ciclo dei rifiuti (imballaggi, materie plastiche, carta, ecc.) che, molte volte, vengono visti in sovrapposizione alla vecchia Tarsu. La tipologia di rifiuti prodotti (materie prime secondarie, recuperabili, riciclabili), hanno sottolineato l'inadeguatezza dell'attuale sistema di tassazione.

Tutto ciò richiede un'analisi molto definita delle relazioni esistenti in ciascun territorio tra insediamenti-rifiuti-prelievo, al fine di calibrare opportunamente i vari strumenti a disposizione delle autorità locali.

*Effetti secondari.* L'imposizione elevata porta prevalentemente al tentativo di sottrarre superfici tassabili, rendendo quanto mai opportuna la necessità di puntuali controlli per recuperare aree di evasione.

Le particolarità operative nella gestione del servizio smaltimento rifiuti, introdotte a volte per meglio distribuire l'onere del servizio sui contribuenti, possono generare alcune reazioni controproducenti che bisogna attentamente valutare. In alcuni Comuni sono stati adottati sistemi di pesatura dei cassonetti condominiali, chiusi a chiave, per evitare l'esportazione al condominio vicino, in altri si è prevista una "card" per accreditare un bonus alla consegna di rifiuti differenziati, in altri si sono introdotti i "canguri", megacassonetti che raccolgono i rifiuti in modo differenziato previa apertura con apposita tessera magnetica. Tali progetti, certamente innovativi, trovano però notevoli difficoltà a decollare su larga scala per la complessità dei meccanismi imposti e richiedono una sentita partecipazione da parte degli utenti.

Il rischio che la pressione fiscale in tale campo provochi comportamenti non desiderati, quali l'abbandono di rifiuti, l'occultamento o la distruzione non autorizzata ed uno stimolo



all'evasione deve spingere al miglioramento organizzativo del sistema di gestione e controllo, in grado di affrontare le trasformazioni in atto.

*Prospettive per il futuro.* Dal primo gennaio 1999 il tributo è stato soppresso in forza dell'art. 49 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Sebbene un continuo susseguirsi di proroghe all'entrata in vigore della nuova tariffa abbia dato ultrattività alla vecchia TARSU (almeno fino al 2006), per il futuro occorrerà approfondire l'analisi in sede di esame dei principi dettati dalla nuova normativa del Testo Unico in materia ambientale.

#### **Riquadro I.1. La tariffa smaltimento rifiuti**

La necessità di un riordino generale della normativa sui rifiuti ha portato all'emanazione del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 meglio conosciuto come decreto "Ronchi" dal nome dell'allora Ministro all'Ambiente, ispirato ad importanti principi e dettato dalla necessità di recepire, in ambito comunitario, le trasformazioni intervenute nell'intero ciclo dei rifiuti. L'importanza dei principi contenuti e dei meccanismi di prelievo iscritti nell'articolo 49 hanno invece ruolo fondamentale per l'applicazione del concetto "chi inquina, paga", attribuendo carico del produttore di rifiuti l'onere che non può più essere caricato in maniera generalizzata sulla comunità. Ma, anche, non sarà certo di secondaria importanza l'impatto economico che la tariffa avrà sulle famiglie e delle imprese.

Le disposizioni attuative del comma 5 dell'art.49 del D.Lgs. 22/97 sono state emanate con il D.P.R. 27 aprile 1998, n. 158, che definisce il metodo "normalizzato" per calcolo della tariffa. Dal decreto si ricavano, inoltre, elementi indispensabili all'articolazione della stessa e indirizzi per la formulazione di un regolamento comunale per l'istituzione e l'applicazione del prelievo. Anche se il d.lv. n.152/2006 ha abrogato il d.lg 22/97 si ritiene utile richiamare i principi che stanno dietro al nuovo modello tariffario.

Gli aspetti peculiari della nuova tariffa possono essere sinteticamente riassunti nei seguenti punti:

1. La tariffa di riferimento rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati dagli enti locali per la determinazione della propria tariffa in grado, a regime, di coprire tutti i costi afferenti il servizio.
2. La tariffa composta di una parte fissa ed una variabile, è applicata nei confronti di chiunque occupi o conduca locali od aree ad uso privato ed è articolata per fasce di utenza e territoriali.
3. I costi di esercizio e di investimento devono essere coperti integralmente.
4. La tariffa è modulata per assicurare agevolazioni alla raccolta differenziata.
5. La tariffa è ridotta in caso di dimostrazione di attività di recupero dei rifiuti.

1. Dalle disposizioni dell'art. 2 del D.P.R. 158/99, si ricava subito il fondamentale concetto della copertura integrale di tutti i costi e l'equivalenza che deve esistere tra gettito ed oneri del servizio. È pertanto chiaro che le eccedenze positive non potranno essere incamerate dagli enti, ma restituite agli utenti. Tale eventualità, quasi certamente, non si verificherà da subito in quanto la copertura di oneri oggi inclusi ed il finanziamento di nuovi e necessari investimenti determinerà una soglia di copertura inferiore al 100 per cento. La stessa normativa ha già previsto la possibilità di raggiungimento graduale della piena copertura dei costi.

Dal successivo articolo 3 si evince che la tariffa deve essere composta da due parti:

- una fissa, con lo scopo di coprire i costi fissi (spazzamento aree pubbliche, accertamento e contenzioso, costi generali di gestione, costi comuni) e per gli investimenti (ammortamenti, accantonamenti, remunerazione del capitale);
- una variabile per fronteggiare i costi diretti della gestione ed è direttamente rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito.

2. I soggetti passivi sono sostanzialmente assegnati a due categorie di base: le utenze domestiche e non domestiche (art. 4 D.P.R. 158/1998), da cui deriva una diversità metodologica nel calcolo della tariffa destinata alla copertura dei costi, che tiene comunque in relazione l'apporto di ciascuna delle due grandi fasce di utenza.

Ciascuna categoria partecipa alla tariffa per la componente fissa e per quella variabile. Le utenze domestiche concorrono, per la parte fissa, in relazione al numero di componenti il nucleo familiare ed alla superficie utilizzata; per la parte variabile, in relazione alla quantità di rifiuti prodotta in base a sperimentate tecniche di calibratura individuale degli apporti, ovvero utilizzando i coefficienti previsti nel decreto stesso.



Per le utenze non domestiche, l'allegato 1 prevede una suddivisione in 30 categorie (21 per i comuni inferiori a 5.000 abitanti) per l'attribuzione della tariffa Ronchi, tenendo conto di un coefficiente potenziale a produrre rifiuti, per ogni metro quadro di superficie utilizzata (parte fissa) ed in base alle quantità di rifiuti prodotti (parte variabile) ovvero, in mancanza di misurazioni ad hoc, utilizzando i coefficienti presuntivi stabiliti nel decreto.

3. Il dettato normativo, che a regime prevede la copertura integrale di tutti gli oneri afferenti il servizio, va letto in correlazione all'allegato 1 punto 3 che fissa puntualmente i costi che devono essere considerati. Emergono così elementi innovativi che, superando i vecchi principi della TARSU, collocano la tariffa in un ambito più specificatamente imprenditoriale. Troviamo così da coprire oltre ai tradizionali costi diretti del servizio, oneri indiretti o addirittura figurativi quali:
  - costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani
  - inflazione programmata
  - recupero di produttività
  - costi d'uso del capitale
  - costi amministrativi dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso
  - costi generali di gestione

Tale principio, indiscutibilmente valido, è indirizzato a garantire il funzionamento del servizio nel suo complesso, con l'obiettivo di attribuire l'onere della copertura dei costi a chi effettivamente produce i rifiuti. Le ripercussioni in termini di lievitazione del prelievo appaiono subito evidenti, sebbene potrebbero essere attenuate dalla riduzione di imposte, non più destinate a coprire i deficit del settore rifiuti.

4. La tariffa è modulata per assicurare agevolazioni alla raccolta differenziata, offrendo stimoli di natura economica per incentivare la riduzione dei rifiuti, mediante comportamenti virtuosi di contenimento delle quantità prodotte e di differenziazione della raccolta, per consentire il recupero di materie prime. Non si dimentichi che l'obiettivo primario dell'intera normativa è la tutela dell'ambiente, che dalla raccolta differenziata, sebbene più costosa, trae consistente beneficio.
5. Per quanto riguarda le utenze non domestiche, il legislatore ha invece disposto l'introduzione di riduzioni tariffarie in caso di dimostrazione di attività di recupero dei rifiuti, abbattendo la componente variabile della tariffa, in relazione alle quantità avviate a recupero. Il principio sicuramente idoneo a stimolare la riduzione dei rifiuti prodotti, deve trovare adeguata collocazione nella complessa normativa che definisce e classifica i rifiuti e nelle tecnologie che consentono il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero di materie destinate all'abbandono.

La nuova normativa, concettualmente semplice e condivisibile, incontra tuttavia una serie di ostacoli alla sua piena attuazione che portano, annualmente, al rinvio dell'obbligo di introduzione del nuovo metodo di prelievo. Analizzeremo i principali aspetti strettamente legati alla tariffa, ricordando tuttavia che le recenti disposizioni in materia di privativa, la ridefinizione del concetto di rifiuto, le norme sull'assimilazione, la definizione di imballaggio, influenzano la corretta formulazione dell'intero impianto normativo che nei regolamenti comunali troverà i meccanismi applicativi, calibrati per ciascuna realtà locale.

#### *Aspetti positivi e negativi*

Le finalità generali in campo ambientale che la normativa si prefigge di raggiungere unitamente ad un riparto più equo e mirato degli oneri connessi costituiscono l'aspetto positivo primario del nuovo sistema.

La necessità di attribuire ai soggetti che più incidono sulla produzione di rifiuti un maggior onere, parametrato con criteri nuovi e più perfezionati, comporta equità e stimola maggiormente ad un contenimento della produzione di rifiuti in maniera direttamente correlata al beneficio economico che se ne riceve.

Analizzando la composizione della formula di determinazione della "tariffa di riferimento" tali benefici, almeno in linea teorica, sono chiaramente enunciati.

Tuttavia occorrerà costruire il nuovo sistema analizzando e monitorando gli effetti che produrrà nel mondo delle famiglie e delle imprese, prevenendo disagi ed oneri eccessivi o legittimazioni indirette all'inquinamento qualora qualcuno tentasse la relazione inversa del principio "chi inquina paga" leggendolo simmetricamente in "chi paga inquina".

Ancora numerosi sono i problemi che l'applicazione del nuovo metodo deve affrontare. Non a caso, il legislatore ha concesso la proroga dell'obbligo di applicazione della tariffa (la quarta per ora), accogliendo le



richieste da più parti avanzate e reresi necessaria dai numerosi dubbi applicativi che ancora oggi, a distanza di ben 7 anni dall'emissione del D.Lgs. 22/1997, non sono stati sciolti.

I principali dubbi si dovranno sciogliere riguardano i seguenti aspetti:

- a) Natura del prelievo
- b) Imponibilità ai fini IVA
- c) Regime giuridico dell'accertamento
- d) Regime giuridico della riscossione
- e) Sistema sanzionatorio
- f) Competenze nel contenzioso
- g) Determinazione dei costi

Ciascun punto citato richiederebbe un'approfondita analisi che non è consentita per le ragioni di brevità del presente studio. Tuttavia, una rapida elencazione dei risvolti che ne possono derivare, a seconda degli orientamenti presi, potrà far comprendere la fondamentale importanza che di sciogliere alcuni nodi fondamentali per una corretta istituzione della tariffa.

*a) Natura del prelievo*

Sono anni, ormai, che si tenta di individuare la natura del prelievo, per il quale sono state coniate nuove definizioni dedicate ad un'attività che di certo ha la natura della imposizione autoritativa e coattiva, non potendo comunque il cittadino sottrarsi alla sua applicazione e funzione corrispettiva di oneri per la gestione del ciclo dei rifiuti.

Da ciò la diatriba se la tariffa ha natura tributaria o corrispettiva, attribuendo in quest'ultimo caso una definizione di "prelievo patrimoniale imposto". È innegabile che il nuovo sistema differisce da quello "TARSU" per molti aspetti e soprattutto per la più puntuale relazione di corrispettività del prelievo coi relativi oneri e per cui è corretto domandarsi se stiamo transitando da un prelievo tributario ad un concettualmente più "civilistico".

Date le implicazioni che ciò, come vedremo, comporta per milioni di cittadini ed imprese e la necessità di un approccio certo al nuovo metodo, senza dover successivamente operare gravosi ripensamenti, è quanto mai opportuno che il legislatore, da tempo sollecitato, provveda con interventi legislativi a sciogliere tale fondamentale riserva.

*b) Imponibilità ai fini IVA*

La questione maggiormente sentita dai destinatari della nuova tariffa è l'assoggettabilità del prelievo all'imposta sul valore aggiunto. Attualmente le utenze direttamente più colpite risulterebbero esclusivamente quelle residenziali, potendo le imprese recuperare l'imposta applicata dal gestore del servizio. Peraltro, l'orientamento prevalente adottato dagli enti che, in via sperimentale, hanno già introdotto la tariffa Ronchi è stato quello di assoggettare il prelievo all'IVA, nella prevista misura del 10%. Ovviamente, senza un preciso riferimento legislativo, una diversa interpretazione avrebbe esposto questi Enti al rischio di una vertenza con l'Erario. Il problema verrebbe superato qualora fosse riconosciuta la natura tributaria del prelievo, sebbene il beneficio globale per la collettività sarebbe solo apparente<sup>31</sup>.

*c) Regime giuridico dell'accertamento*

La differente natura inciderebbe, invece, in maniera determinate sui meccanismi procedurali di gestione. Nel caso di tributi si dispone, normalmente, di poteri decisamente più efficaci di indagine ed accertamento delle varie situazioni imponibili, previsti in provvedimenti di carattere generale o nei singoli provvedimenti istitutivi del tributo. Per i prelievi a natura "corrispettiva" sussistono maggiori difficoltà di verifica e controllo dei soggetti-contribuenti, ed il riferimento normativo deve essere ricondotto alle norme civilistiche e regolamentari degli enti, che risultano applicabili con meno incisività (si pensi alle norme che disciplinano le sanzioni per violazione di regolamenti comunali) o rapidità (si pensi ai tempi della giustizia ordinaria).

*d) Regime giuridico della riscossione*

Per quanto concerne la riscossione, la natura tributaria del prelievo consentirebbe di avvalersi delle attuali procedure previste per la formazione dei ruoli, per la riscossione coattiva delle somme non corrisposte, avvalendosi del sistema dei Concessionari della riscossione. La riscossione di entrate di natura patrimoniale necessita di una riorganizzazione dei soggetti riscuotitori, Comuni od Aziende che gestiscono il servizio,

<sup>31</sup> Il Comune recupererebbe l'IVA indetraibile aumentando le tariffe, come avviene attualmente. Al riguardo, si ricorda che, proprio ai fini di contenimento del prelievo, lo Stato rimborsa l'IVA sui servizi esternalizzati.



verificando le procedure utilizzabili ed i relativi costi, affrontando i problemi ancora irrisolti della riforma della riscossione.

*e) Sistema sanzionatorio*

È necessaria la definizione di un puntuale sistema sanzionatorio, che al momento sembra sottovalutato da svilupparsi, in caso di natura tributaria, con meccanismi analoghi a quelli previsti per tributi simili, utilizzando peraltro impianti normativi da tempo in vigore e sufficientemente collaudati sebbene sempre migliorabili. Alla luce delle attuali disposizioni, sembrerebbe applicabile ad un prelievo di natura “patrimoniale” la sola sanzione prevista per le violazioni ai regolamenti comunali, con le limitazioni fissate in sede legislativa, che sortirebbe l'effetto di non punire adeguatamente le violazioni in materia di tariffa rifiuti.

*f) Competenze nel contenzioso*

In ultimo, la competenza a dirimere il contenzioso che, soprattutto nella fase di prima applicazione, potrebbe instaurarsi coi debitori, sarebbe però riconducibile alle Commissioni Tributarie qualora la natura del prelievo avesse fondamento “civilistico”, rendendo la tutela dei propri diritti, sia da parte dei cittadini sia da parte dei soggetti impositori sicuramente più problematica rispetto all'attuale situazione. La giustizia tributaria, perlomeno per quanto riguarda i tributi locali, nella regione Piemonte, offre sicuramente oltre alla valida capacità decisionale adeguata efficienza operativa.

*g) Determinazione dei costi*

Tra le difficoltà tecnico-operative si colloca la determinazione puntuale dei costi da coprire con la tariffa, in relazione a quanto disposto dal decreto Ronchi.

In verità, laddove il servizio è gestito da unico operatore organizzato in forma societaria o d'azienda speciale, la determinazione dell'onere trova riscontro nel bilancio dell'azienda.

Maggiori problemi possono rilevarsi in alcune realtà dove il ciclo dei rifiuti è gestito da più soggetti, che normalmente sono riconducibili ai Comuni, specie per la nettezza urbana, Aziende e Consorzi gestori della raccolta dei rifiuti e Aziende e Consorzi (non sempre gli stessi) per la fase di smaltimento degli stessi.

La gestione effettuata da più soggetti genera problemi di attribuzione e riparto dei costi, di determinazione e gestione della tariffa, di flussi di cassa, oltre a difficoltà per la definizione degli strumenti normativi di riferimento (regolamenti, carta dei servizi, ecc.).

Inoltre, se tra i gestori, come spesso accade, troviamo il Comune, la determinazione dei costi comporta difficoltà operative legate al sistema di contabilità comunale e soprattutto può fare emergere costi sommersi, che con il sistema della Tarsu non venivano considerati ed imputati al servizio con criteri “aziendali”.

Oltre a questi dubbi di natura tecnico-operativa legati all'impianto del prelievo, esistono altresì alcune perplessità di carattere più generale, legate all'incidenza del tributo sugli utenti, alla redistribuzione del carico fra gli stessi e sulle complessità gestionali che ne deriverebbero per i soggetti gestori.

Il nuovo sistema porterà in evidenza l'anomalia, da sempre esistente nel sistema di tassazione TARSU, che ha consentito fin'ora di tassare le utenze residenziali in modo meno incisivo rispetto ad utenze non domestiche con bassa capacità di produzione di rifiuti. La traslazione del prelievo anche tra i vari operatori commerciali porterà, per esempio, ad uno spostamento del carico da soggetti produttori di rifiuti da commercio alimentare e merci ad alta deteriorabilità, rispetto a soggetti che offrono servizi assicurativi, bancari creando sicuramente in qualche caso reazioni non favorevoli alla tariffa, da parte dei soggetti interessati dall'aumento.

*Importanza per gettito pro capite*

L'entità del gettito costituisce al momento una delle principali risorse di cui disporre, ovviamente destinate a fronteggiare gli oneri connessi al servizio. La tariffa, ancor più della Tarsu, risulterà correlata ai costi che deve integralmente coprire. Ciò porterà inevitabilmente ad una lievitazione del prelievo, dovuta a due fattori fondamentali:

1. la necessità di raggiungere in tempi relativamente brevi la copertura del 100% dei costi;
2. il nuovo metodo di determinazione degli stessi, che individua componenti non presenti nella TARSU, quali la remunerazione del capitale investito, gli ammortamenti, gli accantonamenti, alcuni costi comuni, l'inflazione programmata ed i costi per la gestione e riscossione della tariffa, nonché del contenzioso.

Il peso pro-capite, come confermano recenti esperienze, è destinato ad incrementarsi per effetto di quanto sopra, ma anche per cause esterne al meccanismo della tariffa, quali i maggiori costi del servizio, legati ad una più efficace ed incisiva politica ambientale, che richiederà sempre maggiori investimenti per affrontare emergenze più o meno gravi esistenti su tutto il territorio nazionale.

Sono ancora carenti dati statistici sull'incidenza della nuova tariffa sugli utenti. Certamente i recenti articoli apparsi sui quotidiani specializzati, denotano una consistente lievitazione del prelievo nei Comuni dove è stata introdotta la nuova disciplina.

*Relazione col territorio, l'ambiente e l'economia*

Da molte fonti si propende per definire la tariffa "tributo ambientale". La relazione con l'ambiente è evidente e di estrema attualità.

L'introduzione di metodi di raccolta differenziata, le nuove tecnologie di termodistruzione dei rifiuti, le più rigorose norme in materia di smaltimento richiedono sempre maggiori risorse, che si auspica possano esplicare consistenti benefici per il territorio.

*Effetti secondari*

Particolare attenzione va data alle politiche di prelievo che devono coniugare la necessità di equilibrio dei costi, con il rischio che oneri eccessivi possano stimolare comportamenti elusivi od evasivi sotto il profilo economico e peggiori comportamenti estremamente dannosi sotto il profilo dell'inquinamento ambientale.

*Prospettive per il futuro*

L'ennesimo rinvio operato dalla legge finanziaria 2004 (350/2003) e poi dalla legge finanziaria 2005 denunciano le difficoltà di introdurre modifiche in un sistema in rapida e strutturale evoluzione.

La riforma coinvolge imprese che si devono quotidianamente confrontarsi con la concorrenza proveniente da Paesi meno scrupolosi nelle politiche ambientali; le famiglie sono alle prese con bilanci decurtati da inflazione ed "euro" e non sempre disposte a credere che la lievitazione del prelievo si traduca in reali benefici.

La ridefinizione dei complessi meccanismi tariffari previsti dal "Ronchi" potrebbe considerare le proposte formulate di recente in un convegno dell'A.n.u.t.e.l. tenutosi a Bologna, che avanza un'ipotesi di separare le due componenti fondamentali della tariffa: le utenze domestiche e le non domestiche.

Per le prime potrebbe essere prevista una sorta di "imposta" parametrata come la vecchia Tarsu, in relazione a superfici e componenti il nucleo familiare, in grado di assicurare la copertura dei costi di smaltimento dei rifiuti urbani derivanti dal residenziale e dalla nettezza urbana (almeno in parte); per le seconde il più raffinato, ma complesso meccanismo della tariffa "Ronchi" in grado di tenere conto di parametri qualitativi dei rifiuti prodotti e prevedere particolari stimoli per il contenimento della produzione dei rifiuti stessi, incentivando il recupero, il riciclaggio ed ogni altra forma di riduzione delle quantità prodotte.

Tale proposta andrebbe adeguatamente approfondita nelle competenti sedi, in quanto potrebbe essere idonea a semplificare le procedure gestionali e ridurre i costi connessi.

*La tassa di occupazione spazi ed aree pubbliche*

*Caratteristiche principali* Anche questo tributo era stato previsto nel Testo Unico per la Finanza Locale, il regio decreto n. 1175 del 1931 e successive modificazioni, ed è stato riproposto con il D.Lgs. 507/1995, che ne ha disposto una revisione organica.

Il presupposto impositivo è costituito dalle occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni e delle Province. Il tributo ha funzione di ristoro alla collettività della sottrazione all'uso delle superfici occupate.

La tassa è ridotta per le occupazioni con passi carrai ed in altri casi particolari, disciplinati mediante adozione di apposito regolamento comunale.

Le occupazioni di spazi ed aree pubbliche sono permanenti e temporanee:

- a) sono permanenti le occupazioni di carattere stabile, effettuate a seguito del rilascio di un atto di concessione, aventi, comunque, durata non inferiore all'anno, comportino o meno l'esistenza di manufatti o impianti;
- b) sono temporanee le occupazioni di durata inferiore all'anno.

A tale distinzione corrisponde un sistema tariffario e normativo diverso.



*Aspetti positivi e negativi.* Gli aspetti positivi di questo tipo di tassazione vanno ricercati nei presupposti fondamentali, che danno facoltà al Comune ed alla Provincia di recuperare risorse qualora venga sottratto all'uso pubblico parte del territorio.

Nel contempo, la puntuale applicazione della disciplina autorizzatoria delle occupazioni permette un controllo dell'utilizzo delle aree interessate, evitando indiscriminate ed illecite destinazioni di aree normalmente fruibili dalla collettività.

Gli aspetti negativi possono ricavarsi dall'onerosità e complessità della gestione delle fasi inerenti la tassa, dall'autorizzazione, che andrebbe comunque rilasciata anche in caso di soppressione del tributo, all'accertamento e riscossione soprattutto per le occupazioni di breve durata.

*La rilevanza quantitativa del gettito.* L'importanza del tributo, sotto il profilo del gettito complessivo, non è particolarmente elevata e raggiunge livelli irrisori in enti di piccole dimensioni. L'incidenza pro capite è pertanto insignificante, al punto tale che molti Enti ne hanno deciso la soppressione.

*Relazione col territorio, l'ambiente e l'economia.* Gli effetti sulla gestione del territorio sono connessi ad una puntuale conoscenza dell'utilizzo di superfici da parte di particolari soggetti, ottenibile con forme alternative meno invase ai cittadini. Sull'economia, salvo casi particolari, l'incidenza del tributo opera in maniera assai marginale anche se crea qualche disagio al contribuente per gli adempimenti che richiede.

*Effetti secondari.* Limitati sono gli effetti secondari derivanti dall'applicazione del tributo, che nelle piccole realtà assume dimensioni del tutto irrilevanti. Forse il settore che più interessa è quello dei mercati settimanali, particolarmente fiorenti in alcuni centri della regione, ma che potrebbero trovare più consono trattamento nell'ambito dei canoni.

*Prospettive per il futuro.* L'evoluzione dell'imposizione fiscale sugli immobili, le riforme sull'assetto dei tributi locali, suggerirebbero un'ampia analisi dell'opportunità di revisionare profondamente l'applicazione della TOSAP, sopprimendo le occupazioni permanenti legate agli accessi carrabili, in quanto assorbibili dall'Imposta Comunale sugli Immobili e prevedendo l'applicazione di canoni in grado di meglio operare su attività commerciali o produttive, quali mercati, occupazioni con pubblici esercizi, in relazione al reale valore aggiunto che dall'occupazione se ne può ricavare.

A tale riguardo, occorre rammentare che la riforma della fiscalità locale, con il D.Lgs. 446/1997, ha introdotto la possibilità di disapplicare la TOSAP e di introdurre canoni di occupazione, con criteri molto simili alla tassa, ma con ambiti più elastici, da definirsi negli appositi regolamenti comunali, all'interno di alcuni "paletti" fondamentali disciplinati dalla legge. Il passaggio a canone non sembra però aver raccolto troppi proseliti e, nella maggior parte degli enti che hanno introdotto la nuova disciplina, si è sostanzialmente riconfermato il precedente impianto di prelievo, senza sfruttare al meglio le opportunità che il canone si era prefisso. Inoltre, uscendo dalla sfera tributaria, si prospettano alcune problematiche simili a quelle già esaminate per la tariffa rifiuti, in relazione alla natura del prelievo.

#### *L'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni*

*Caratteristiche principali.* Disciplinati dal D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 639 l'imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni sono ora soggetti alla disciplina prevista dalla riforma della fiscalità locale dal D.Lgs. 15-11-1993 n. 507. Molto sinteticamente occorre



chiarire la distinzione tra le due fattispecie previste e rilevanti ai fini dell'ambito di applicazione del tributo.

L'art. 2 stabilisce: "La diffusione di messaggi pubblicitari effettuata attraverso forme di comunicazione visive o acustiche, diverse da quelle assoggettate al diritto sulle pubbliche affissioni, in luoghi pubblici o aperti al pubblico o che sia da tali luoghi percepibile è soggetta all'imposta sulla pubblicità prevista nel presente decreto."

Pertanto una prima individuazione della sfera di applicazione dell'imposta avviene per esclusione di ciò che è "pubblica affissione". Ma non solo, diversamente a quanto previsto dalla precedente normativa, il comma 2 del medesimo articolo, introduce un'ulteriore limitazione d'ambito, recitando testualmente: "Ai fini dell'imposizione si considerano rilevanti i messaggi diffusi nell'esercizio di una attività economica allo scopo di promuovere la domanda di beni o servizi, ovvero finalizzati a migliorare l'immagine del soggetto pubblicizzato", dando soluzione ad annose vertenze sorte relativamente a messaggi privi di tale connotazione.

Per quanto riguarda l'individuazione dell'attività di pubblica affissione ci si attinge quindi all'art. 18 del D.Lgs. 507/1997 che stabilisce che è quel servizio inteso a garantire specificatamente l'affissione, a cura del Comune o di un suo concessionario, in appositi impianti a ciò destinati, di manifesti di qualunque materiale costituiti, contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali o comunque prive di rilevanza economica, ovvero, ove previsto, e nella misura stabilita nelle disposizioni regolamentari di cui all'art. 3, di messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche.

Da quanto sopra emerge evidente la natura di imposta mirata a colpire la ricchezza che si manifesta con la spesa pubblicitaria, per la prima fattispecie e la natura di tassa, quale corrispettivo del servizio obbligatoriamente reso dal comune, nel caso delle affissioni.

*Aspetti positivi e negativi.* L'impianto normativo appare da subito estremamente complesso ed individua una assai diversificata gamma di impianti pubblicitari. Considerando, inoltre, tutte le problematiche legate all'individuazione delle superfici tassabili, per tipologia d'impianto nonché l'ampia casistica di riduzioni ed esenzioni dall'imposta si comprende facilmente come la gestione del tributo sia piuttosto difficoltosa.

È quindi ragionevole la scelta operata dalla maggior parte dei Comuni di affidare in concessione a soggetti esterni, iscritti in apposito albo, le attività correlate all'accertamento e riscossione di tale tributo ed alla gestione del servizio delle pubbliche affissioni. È innegabile che ci si trova in un settore di particolare rilevanza in campo economico, suscettibile, in particolari realtà, di essere veicolo di grandi benefici per i soggetti pubblicizzati e dal quale anche l'ente locale intende raccogliere vantaggio.

La crescita degli investimenti operati nel campo pubblicitario e della comunicazione commerciale di massa, hanno avuto una benefica ricaduta sulle casse dei comuni che non hanno esitato ad incrementare le relative tariffe o ad individuare aree speciali soggette a maggiorazioni d'imposta.

Tuttavia, specie nelle realtà minori dei piccoli Comuni, o comunque non particolarmente appetibili sotto il profilo dell'investimento pubblicitario, il gettito risulta assai modesto e forse non giustificabile in relazione ai costi di gestione ed all'impegno di risorse umane che la complessità del servizio impone.

Inoltre, i molteplici e sempre mutevoli aspetti che le forme pubblicitarie assumono devono confrontarsi con norme in lenta evoluzione, che non garantiscono un adeguato e tempestivo adattamento ai tempi moderni, lasciando spazio al generarsi di costoso e impegnativo contenzioso.



L'istituzione del "canone" previsto dalla riforma della fiscalità locale, non ha portato sostanziali ed innovativi benefici a coloro che ne hanno disposto l'introduzione, che come già rilevato per la Tosap, devono ora cimentarsi con un prelievo sottratto alla sfera tributaria, con tutte le implicazioni di natura gestionale che ciò comporta (poteri di accertamento, riscossione coattiva, giurisdizione nel contenzioso, ecc.).

*La rilevanza quantitativa del gettito.* Il gettito si attesta su percentuali piuttosto contenute in relazione al complesso delle entrate correnti. Anche in riferimento ai tributi propri il peso appare non determinante.

Tuttavia, la possibilità di incidere su soggetti che in parte non hanno sede nel comune, quali grandi aziende ed operatori economici su scala nazionale od europea e l'oggetto prettamente commerciale che viene colpito, induce spesso ad avvalersi di questo prelievo che oltre all'onerosità diretta comporta anche adempimenti non sempre semplici da parte del contribuente.

*Relazione col territorio, l'ambiente e l'economia.* La correlazione esistente col territorio e l'impatto ambientale è assai evidente. In prossimità di insediamenti abitativi, centri commerciali e su vie di grande comunicazione si assiste sempre più frequentemente ad un massiccio utilizzo smodato di mezzi pubblicitari. In molti luoghi, ormai deturpati dalla presenza di cartellonistica di ogni forma e dimensione, l'elevata imposizione tributaria non è servita da deterrente ad un più consono utilizzo del territorio, da definirsi con più accortezza nei regolamenti di cui ogni ente si deve dotare.

Evidentemente, la redditività che tali impianti garantiscono è ben superiore all'onere imposto, vanificando quel principio fondamentale, innanzi citato, che voleva colpire la manifestazione di ricchezza che tali strumenti rappresentano.

*Effetti secondari.* Gli effetti indotti dall'imposta sulla pubblicità non sembrano avere ripercussioni negative sull'economia. Il complesso delle spese pubblicitarie veicola interessi di gran lunga superiori e sono strettamente e velocemente adeguate ai risultati che se ne ricavano. E comunque presumibile una traslazione parziale dell'imposta sui prezzi finali dei prodotti pubblicizzati.

*Prospettive per il futuro.* Per il futuro, le migliori opportunità per gli enti locali, previa un'approfondita analisi del proprio territorio e della propria realtà economica, potrebbero trovarsi in un'articolazione più moderna del sistema di tassazione, sfruttando la potestà regolamentare in materia di canoni, concessa, al momento, in maniera assai restrittiva.

#### L'addizionale sui consumi di energia elettrica

*Caratteristiche principali.* Da oltre un decennio, sui consumi di energia elettrica è istituita un'addizionale a favore di Province e Comuni. Oggi, a seguito di successive modifiche normative, ultimo l'art. 10 comma 2 della legge 133/1999 il prelievo è così fissato:

- a. lire 36 (€ 0.0186) in favore dei Comuni per qualsiasi uso nelle abitazioni, con esclusione delle seconde case, e con esclusione delle forniture, con potenza impegnata fino a 3 kW, effettuate nelle abitazioni di residenza anagrafica degli utenti limitatamente ai primi due scaglioni mensili di consumo quali risultano fissati nelle tariffe vigenti;
- b. lire 39,5 (€ 0.0204) in favore dei Comuni, per qualsiasi uso nelle seconde case;
- c. lire 18 (€ 0.0093) in favore delle Province per qualsiasi uso in locali e luoghi diversi dalle abitazioni, per tutte le utenze, fino al limite massimo di 200.000 kWh di consumo al mese.



La gestione del tributo avviene con le stesse modalità dell'imposta di consumo, ed esula quindi dalle attività gestionali del comune.

*Aspetti positivi e negativi.* Come tutte le imposte di consumo, ha il beneficio di colpire la manifestazione di ricchezza che il consumo evidenzia. Tuttavia il particolare bene colpito, l'energia, produce effetti sui prezzi dei beni e servizi che necessitano di tale fattore produttivo per la loro produzione.

*Importanza per gettito-peso pro capite.* Per l'esercizio 2001 l'addizionale sui consumi di energia elettrica si è attestata sulla percentuale dello 0,71% delle entrate correnti, con un importo complessivo per i Comuni presi a campione di 13,6 mln di € su di un totale di 1.939 mln di €.

*Prospettive per il futuro.* Il legislatore, nell'ottica di razionalizzazione della finanza pubblica aveva previsto la possibilità di sopprimere l'addizionale, già nell'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 Il successivo D.Lgs n. 446 del 1997 tuttavia non fa più menzione dell'abolizione di questo tributo che rimane pertanto in vigore.

#### L'addizionale IRPEF

*Caratteristiche principali.* Istituita a partire dal 1° gennaio 1999 con il D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360, costituisce un primo passo verso il federalismo e l'assegnazione di autonomia finanziaria alle autonomie locali. Certamente non si può ancora parlare di autonomia, dovendo gli enti fronteggiare anche con tale nuova risorsa la riduzione di trasferimenti erariali ed il conferimento di nuovi compiti, decentrati senza decentrare adeguate risorse.

*Aspetti positivi e negativi.* La facoltà concessa agli enti di manovrare l'addizionale uno stimolo alla responsabilizzazione politico-amministrativa. Ogni ente che decide il prelievo dovrà confrontarsi con la qualità dei servizi resi e la valutazione dei propri cittadini. Dall'indagine sui Comuni piemontesi emerge che su 25 comuni ben 20 avevano applicato il prelievo e 10 in misura pari o superiore allo 0,40% a testimonianza di una situazione di *stress* finanziario. Solamente il blocco all'introduzione e all'aumento di aliquote già deliberate, disposto dalla legge finanziaria per l'anno 2003, riproposto di fatto sino alla fine del 2006, ha impedito che fosse la quasi totalità dei Comuni ad applicare l'addizionale. Tale blocco ha tuttavia creato pesanti effetti collaterali, quali l'incremento di altre imposte e tasse, tariffe e contribuzioni per servizi comunali, più incisivi negli enti che per rigidità del proprio bilancio, non hanno potuto contrarre le spese, senza compromettere o sopprimere servizi.

A livello nazionale nel 2004 ben 5.240 Comuni avevano deciso di utilizzare l'addizionale per garantire il pareggio ai propri bilanci. Nei primi 11 mesi dell'anno 2003, il Ministero dell'Economia, ha rilevato un incremento di gettito del 46,7% rispetto all'anno precedente. Ben 599 comuni hanno introdotto per l'anno 2003 l'addizionale e 1.549 hanno stabilito aliquote maggiori, e sicuramente maggiore sarebbe stato il numero se non fosse intervenuto il blocco previsto dalla legge finanziaria 2003.



*La rilevanza quantitativa del gettito.* Indicativamente per ogni 0,1% di aliquota applicata corrisponde un gettito di 10 € per abitante, che sale fino a 15 € nelle realtà territoriali più favorite.

La percentuale garantita dall'addizionale IRPEF sul totale delle entrate correnti è del 2%, con un'aliquota media dello 0,28, che lievita nell'anno successivo allo 0,34% assicurando il 2,5% delle entrate. Per gli anni successivi, dato il blocco normativo agli aumenti, si confermano le percentuali e non è dato conoscere, per ora, il gettito che verrà comunicato dal Ministero delle Finanze.

*Prospettive per il futuro.* Il principio di compartecipazione ai tributi erariali e la possibilità di incidere sull'entità delle aliquote, con addizionali sembrano ormai consolidati, anche se la riforma fiscale deve essere ancora completata per quanto attiene l'assetto della finanza decentrata.

#### *I canoni di depurazione e allontanamento delle acque reflue*

*Caratteristiche principali.* Un breve cenno deve essere fatto ai canoni di depurazione e allontanamento delle acque, che presentano natura particolare, trattandosi ormai di vera e propria tariffa-corrispettivo del servizio, sebbene imposto.

A seguito della complessa evoluzione normativa e delle particolarità di gestione del servizio idrico integrato, cioè relativo a tutte le fasi di trattamento delle acque, la gestione dovrà essere affidata agli ambiti territoriali (ATO) definiti dalla normativa.

Quasi ovunque la gestione è affidata a società o consorzi ed è quindi "esternalizzata", rendendo non significativi i dati presenti nei bilanci comunali.

*Aspetti positivi e negativi.* La gestione di una risorsa fondamentale, quale l'acqua, la tutela dell'ambiente quando questa viene restituita dopo trattamenti civili od industriali, comporta ovviamente un costo di gestione, attualmente coperto da una tariffa determinata entro stretti parametri di legge.

La tariffa di riferimento, una volta a regime il nuovo sistema che disciplina il servizio idrico integrato, dovrà coprire integralmente i costi del servizio.

Tali normative stanno suscitando vive reazioni fra gli Amministratori, soprattutto quelli dei piccoli comuni di montagna, dove le risorse idriche non mancano ed i contenuti costi di gestione hanno sinora permesso un contenimento dei canoni.

*Relazione col territorio, l'ambiente e l'economia.* La relazione diretta che il prelievo ha con il territorio e l'ambiente è evidentissima. Ancor oggi necessitano consistenti investimenti soprattutto nel settore della depurazione e della raccolta delle acque reflue. Ma non sono da meno i consistenti investimenti richiesti da reti acquedottistiche che perdono elevate percentuali del proprio carico e lasciano molto a desiderare sotto il profilo igienico-sanitario.

L'incidenza sull'economia riguarda in primo luogo le famiglie, specie quelle con maggiori consumi spesso correlati a nuclei più numerosi e con modesto reddito. Ma anche, molte imprese utilizzano consistenti quantità d'acqua per particolari lavorazioni, con ripercussione sui costi di produzione.

#### *Gli oneri di urbanizzazione*

*Caratteristiche principali.* Tra i prelievi imposti dall'ente locale, la cui natura "tributaria" lascia ancora spazio ad ampie discussioni, occorre ricordare i contributi per il rilascio di



concessioni edilizie, oggi chiamati permessi di edificare, che assumono un'importanza determinante nell'acquisizione di risorse da utilizzare per investimenti e manutenzioni.

L'importante ruolo, per entità e finalità, svolto in passato è ora ridotto di fatto a quello di entrata ordinaria, essendo stato abrogato ogni vincolo di destinazione al loro utilizzo. Purtroppo, sebbene qualche autore continui a difenderne giustamente e strenuamente il ruolo di entrata in conto capitale, destinata agli investimenti, sembra che ormai prevalga la funzione entrata destinabile "indiscriminatamente" alle spese correnti. Un oculato uso delle risorse dovrebbe comunque far optare per destinare tali proventi a spese di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio comunale, inteso nel suo più ampio concetto.

La compartecipazione diretta da parte di chi trasforma il territorio era ben giustificata dalla necessità di accollarsi parte dei costi delle opere di urbanizzazione. Il legislatore, conscio delle necessità degli enti locali, ne ha consentito un primo e limitato utilizzo al 30% del gettito per la manutenzione ordinaria del patrimonio, poi estesa senza limiti sia a quella ordinaria che straordinaria. Principi ampiamente condivisibili, in quanto non era raro il caso dell'ente che disponeva di cospicue risorse per costruire nuove opere e mancava di fondi per mantenere quelle già realizzate.

Consapevole che le ristrettezze finanziarie della maggior parte dei Comuni sono aumentate e, soprattutto nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, il legislatore ha rimosso ogni vincolo in merito, lasciando all'Amministratore locale ampia autonomia decisionale.

I dati rilevati nell'indagine hanno confermato come, da tempo, gli enti si siano avvalsi della facoltà di utilizzare consistenti percentuali dei proventi derivanti dal rilascio di concessioni edilizie per spese di ordinaria manutenzione. È auspicabile che in futuro non ci si lasci tentare, nelle difficoltà di bilancio, di "consumare" tali risorse anziché destinarle ad investimenti o alla manutenzione del patrimonio.

### *1.3 Considerazioni finali*

L'analisi della fiscalità locale, sebbene non possa certo esaurirsi nelle poche considerazioni effettuate per ciascuno tributo, stimola comunque l'approfondimento dei temi futuri in materia di federalismo fiscale. In primo luogo questo deve avvenire a livello locale. L'amministrazione delle varie realtà locali richiede grandi capacità culturali, conoscenze dei principi sui cui si fondano le discipline economiche che portano alle scelte di politica fiscale, finanziaria, economica; richiede altresì approfondita conoscenza della realtà amministrata e dei limiti che si potranno incontrare nell'attuazione di tali scelte. L'indagine presentata in questo rapporto ha messo in luce diversi limiti nei modelli di amministrazione delle imposte locali.

In secondo luogo, però, non si può sottacere l'urgenza di delineare nuovi meccanismi di coordinamento fiscale tra i diversi livelli di governo che attui i principi dell'art. 119 della Costituzione. Un sistema fiscale efficiente in un ordinamento decentrato richiede regole certe in termini di attribuzioni di fonti di entrata, autonomia decisionale e responsabilizzazione degli enti e procedure concertate e trasparenti per la gestione degli equilibri di bilancio del complesso delle Amministrazioni pubbliche e per la definizione delle regole del Patto di stabilità interno.





## Appendice 2

### Alcuni nodi problematici trasversali dell'amministrazione delle imposte comunali

La rilevante crescita dell'autonomia tributaria comunale ha posto in primo piano la necessità di dotare gli enti di strutture adeguate all'amministrazione delle imposte comunali, ormai diventate la loro fonte principale di finanziamento. Le riforme dell'ordinamento tributario locale unite alle profonde innovazioni tecnologiche intervenute hanno infatti radicalmente modificato il modo di operare degli uffici tributari comunali. Esse, unite al processo di decentramento politico amministrativo in corso, hanno anche reso più complesso il problema dell'amministrazione delle imposte in un sistema di governo a più livelli.

Le esperienze maturate in questi ultimi anni, devono servire per eliminare le molte difficoltà operative ancora esistenti al fine di non compromettere la fiducia che il contribuente deve avere nelle istituzioni locali. D'altro canto, il miglioramento della capacità amministrativa nella gestione dei tributi è evidenziato dallo sviluppo dell'attività di controllo ed accertamento con consistenti recuperi d'imposta evasa, a fronte di un limitato contenzioso col contribuente.

Ogni singolo tributo presenta peculiarità gestionali diverse. Non è quindi possibile scendere nel dettaglio delle problematiche che ciascuno di essi genera, ma è bene richiamare brevemente le caratteristiche distintive delle diverse fasi di gestione dei tributi comunali: accertamento, riscossione, contenzioso e comunicazione con il contribuente.

#### **L'accertamento**

L'iter previsto dalle normative tributarie per l'attività di accertamento deve essere attuato rigorosamente per non incorrere in vizi tali da vanificare gli sforzi profusi. La tutela riconosciuta al contribuente dalle norme fiscali è molto più ampia che in passato. La motivazione degli atti ed il rispetto delle procedure sono fondamentali.

Gli adempimenti e le scadenze disciplinate nei diversi impianti normativi, impongono ormai, per la gestione degli atti, la disponibilità di adeguate procedure informatizzate, che guidino gli operatori in tutti i passaggi previsti dai procedimenti, soprattutto quando la mole di dati da trattare è consistente.

Peraltro, l'esperienza acquisita permette di affermare che, ancora oggi, molti software non sono in grado di gestire tutte le fasi dell'accertamento, dalle attività di indagine per il rilevamento dell'evasione fino alla riscossione volontaria o coattiva e la gestione del contenzioso.

Contestualmente alle procedure di accertamento dell'imposta, vanno gestiti gli aspetti sanzionatori che, in seguito ai provvedimenti di riforma, necessitano di un attento approfondimento in ogni singolo caso affrontato, al fine di graduare la sanzione – non più fissa – in relazione agli elementi soggettivi ed oggettivi che hanno determinato il comportamento evasivo.

Per consentire una valida azione di accertamento occorre che vengano assegnati ai Comuni adeguati poteri di verifica ed indagine, supportati da accessi completi a banche dati pubbliche o relative a servizi pubblici, ancorché gestiti da privati, per rilevare e comprovare gli atti emessi. Valga per tutti l'accesso alla banca dati dei contratti di somministrazione di energia elettrica, che mentre in passato veniva fornita dall'Enel tramite l'ANCI, viene oggi rifiutata in quanto l'ente erogatore è diventato società privata per azioni e, come tale, vincolato alla privacy.



Lo stesso accesso all'anagrafe tributaria, (che peraltro dispone di tali dati) è limitato ad alcune informazioni, precludendone altre assai interessanti sia ai fini del controllo dell'evasione sia al fine delle possibilità di recupero coattivo di entrate pubbliche.

Un segnale positivo giunge dalle norme sul condono edilizio che, ai fini del controllo sull'abusivismo, obbligano i soggetti concessionari di trasmettere al Sindaco dati inerenti a tali contratti di somministrazione di energia. Tale norma, assistita da pesanti sanzioni per inadempienza, dovrebbe però trovare collocazione in un sistema generale di poteri di accertamento ai comuni e non in specifici e frammentari provvedimenti.

Nonostante ciò l'attività di accertamento e recupero dei tributi comunali, in particolare con riferimento all'ICI, ha dimostrato ancora una volta la capacità degli enti locali. Più volte, purtroppo, il legislatore è però intervenuto per mitigare gli effetti di tali operazioni di recupero di base imponibile, eliminando prima sanzioni e poi interessi sugli atti di accertamento.

### **La riscossione**

La fase della riscossione costituisce il momento più delicato nei rapporti con l'utenza e coinvolge l'intera collettività amministrata. Il recente passato ha visto fenomeni che hanno pesantemente messo in discussione il sistema, che in molti casi si è dimostrato non adeguato alle esigenze di semplificazione ed affidabilità che la materia richiede. Le scelte operate da ogni singolo ente, pur nello spirito di migliorare la situazione, ha molte volte creato ulteriori difficoltà.

Il sistema dei concessionari ha molto ritardato ad adeguarsi alle riforme introdotte e candidarsi, in regime di libera concorrenza, quale supporto moderno ed efficiente. Le rivalità tra vari soggetti istituzionali – Poste, Concessionari, Tesorieri, Gestori in concessione di tributi locali – non ha infatti favorito la creazione di un sistema unico ed integrato, capace di fornire un servizio efficiente.

I Comuni hanno potuto esercitare con grande difficoltà la propria autonomia organizzativa in materia, rinviando un ruolo di programmazione e coordinamento che dovrà assolutamente essere svolto nell'immediato futuro. Vertenze sulla competenza per la riscossione coattiva e necessità di ricorso alle ingiunzioni fiscali, previste dal decreto n. 639 del 14 aprile 1910, non hanno aiutato il rapido adeguamento del sistema della riscossione alle esigenze dei contribuenti ed assicurato un valido servizio ai comuni che di tale attività ne rispondono.

Le molteplici forme offerte dalla "telematica", da "internet", dai circuiti di pagamento con carte di credito, P.O.S., bancomat, "postmat" non vengono ancora utilizzate in modo adeguato. Le procedure e la modulistica, differenziate per tributo e per comune, anche laddove è possibile raggiungere livelli di standardizzazione nazionale complicano la vita ai contribuenti ed alle società di software per la realizzazione dei programmi informatici che gestiscono i tributi locali. Tutto ciò in un quadro dove le violazioni di natura formale sono state eliminate, ma non è ancora eliminato il timore che un errore formale possa essere sanzionato. Lo Stato stesso ha previsto la creazione di una società che si occupi della riscossione a livello nazionale<sup>32</sup> e la possibilità di utilizzare il modello F24 per i versamenti di tutti i tributi: l'avvio di questa riforma apre quindi interessanti prospettive.

Le difficoltà di riorganizzazione delle fasi di riscossione non devono comunque essere sottovalutate. La gestione dei flussi informatici tra i vari soggetti interessati ed i trasferimenti di fondi a beneficiari devono essere sostanzialmente perfetti. I danni che ne potrebbero derivare sia in termini di errata conoscenza dei dati sui pagamenti sia in termini

---

<sup>32</sup> Si tratta di Riscossione s.p.a in base alla riforma della riscossione, attuata con la L. 248/2005 di conversione del D.L. 203/2005, in base alla quale dal 1 Ottobre 2006, salvo proroghe, viene soppresso l'attuale sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione ai concessionari esattori.



economici per errati o ritardati accreditati darebbero avvio a situazioni di difficile gestione. Si pensi solamente all'elaborazione di errati avvisi di liquidazione per imposte regolarmente versate, come accaduto in passato per le tasse di circolazione ed altri tributi.

I costi di gestione, inoltre, dovranno essere attentamente valutati e, come previsto nelle convenzioni per l'utilizzo dei modelli F24, ripartiti tra i beneficiari, realizzando consistenti economie. L'apertura al cittadino di un ampio ventaglio di opportunità per adempiere ai propri doveri deve diventare ormai preciso traguardo per ciascuna Amministrazione.

Peraltro, la trasformazione continua delle entrate tributarie in canoni più o meno obbligatori deve portare il discorso della riorganizzazione della riscossione a tutto il settore delle entrate comunali, creando strutture specializzate in grado di offrire servizi efficienti, verificare la tempestività e puntualità dei pagamenti e recuperare anche coattivamente quanto non corrisposto.

### **Il contenzioso**

La riforma del processo tributario ha stravolto la struttura dei ricorsi in materia fiscale, che vedevano le Intendenze di Finanza ed il Ministero quali arbitri tra gli enti impositori ed il Cittadino, con il legittimo sospetto di un pregiudizio a favore della pubblica amministrazione.

Con il D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, contenente la revisione della disciplina del contenzioso tributario, fu introdotto un processo molto simile a quello civile, innanzi ad una magistratura tributaria, capace di garantire professionalità ed imparzialità. Il nuovo processo tributario presenta un alto grado di tecnicismo molto affine al processo civile da cui mutua molti principi ed ad esso rinvia quando la norma speciale non dispone altrimenti. L'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 546, dispone che: "i giudici tributari applicano le norme del presente decreto e, per quanto da esse non disposto e con esse compatibili, le norme del codice di procedura civile". Ciò ha comportato una vera rivoluzione nei rapporti con i contribuenti e nell'organizzazione degli uffici comunali che si occupano di contenzioso tributario.

L'estrazione prevalentemente economica degli operatori del settore ha richiesto uno sforzo di riqualificazione professionale non indifferente, per assimilare ed attuare i principi giuridici e le rigide regole procedurali che il nuovo ordinamento prevede, peraltro in stretta armonia con i principi contenuti nelle riforme tributarie che hanno riconosciuto al contribuente una posizione di parità di diritti nei confronti della pubblica amministrazione. L'impatto, confortato dalle numerose sentenze favorevoli agli enti locali, sembra sia stato superato a pieni voti. Nelle commissioni tributarie, il Sindaco assistito in giudizio dai propri funzionari, raramente soccombe, nonostante le controparti si presentino assistite da preparatissimi avvocati o commercialisti, da sempre avvezzi alle vertenze giudiziarie e tributarie.

La celerità delle Commissioni Tributarie Piemontesi nel portare a termine i processi ha consentito il raggiungimento di certezze in diritto che, con il sistema precedente, si trascinavano per decenni.

Alcuni nodi rimangono ancora da sciogliere, come il riconoscimento della rappresentanza in giudizio esclusivamente in capo al sindaco, ma certamente il limitato contenzioso esistente tra Comuni e contribuenti è sintomo di un rapporto decisamente migliorato rispetto al recente passato.

### **La comunicazione con il contribuente**

Fondamentale, per rafforzare e migliorare ulteriormente il rapporto cittadino-Comune, è l'aspetto della comunicazione, in tutte le sue forme oggi si possa realizzare.

Se in tutti i settori di attività istituzionale è importante informare, sul fronte delle entrate



comunali, la comunicazione e l'informazione assumo aspetti di fondamentale importanza sotto molti punti di vista.

Spesso, l'evasione dei tributi locali è infatti dovuta solo alla non conoscenza delle norme, alla dimenticanza di adempimenti, all'errore materiale. A ciò si può garantire ampia prevenzione con operazioni strategiche di semplificazione, comunicazione, assistenza all'utenza e creazione di un rapporto di fiducia tra il contribuente e l'Ufficio Tributi. Non si deve dimenticare che la maggior parte dei contribuenti sono privati cittadini, non sempre aggiornati sulle complesse normative fiscali e che, di norma, non si avvalgono, come le imprese, di professionisti preparati. In tale prospettiva deve inserirsi l'attività istituzionale, per fornire tutte le informazioni essenziali agli adempimenti e, dove possibile per favorevoli condizioni organizzative, realizzare un supporto completo che garantisca al contribuente la regolarità della propria posizione.

Nel terzo millennio, il "manifesto" non è più sufficiente ad assicurare che il messaggio sia veicolato al maggior numero di utenti potenzialmente interessati. Oggi non mancano nuove ed avanzatissime forme di comunicazione che possono adeguatamente informare e guidare i cittadini. Oltre ai già ampiamente utilizzati avvisi, più o meno completi e chiari, si dispone di posta elettronica, sms, informazioni WEB, che possono rendere un valido servizio.

L'utilizzo di "internet" da parte di un numero sempre maggiore di persone, faciliterà ulteriormente ogni adempimento, accedendo ai portali delle varie istituzioni, dove si dovranno reperire chiare informazioni e procedure guidate per colloquiare ed eseguire adempimenti fiscali, senza commettere errori.

Per raggiungere tale obiettivo sono necessari nuovi sforzi organizzativi (Riquadro II.1) da parte dei Comuni, che comunque già hanno costruito molto, mettendo a disposizione informazioni, regolamenti, modulistica e quanto al momento è attivabile nel rispetto delle normative vigenti.

#### **Riquadro II.1 – Un modello organizzativo per gli uffici tributari dei Comuni di medie dimensioni**

La gestione delle entrate tributarie richiede un sistema altamente organizzato, dotato di personale professionalmente preparato e numericamente adeguato, fornito di attrezzature informatiche e collocato in strutture idonee ai volumi di lavoro trattati ed ai rapporti con l'utenza.

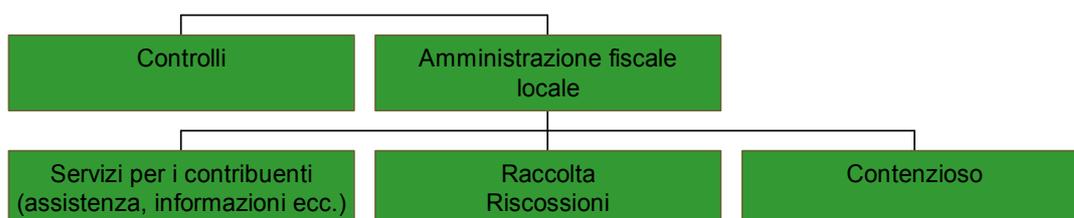
Le trasformazioni imposte dall'attuazione di principi di autonomia tributaria contenuti nell'art. 119 della Costituzione renderanno necessario un potenziamento degli uffici tributari dei Comuni, superando un modello di amministrazione delle imposte molto centralizzato in direzione di un modello di amministrazione in parte "condivisa" (ad esempio per quanto concerne le compartecipazioni) e, in parte, sotto la completa responsabilità locale (cfr. il riquadro 2.1 nel capitolo 2). Si tratta, come si è visto, di un compito non semplice in quanto il disegno del nuovo sistema tributario locale dovrà essere definito in parallelo con una valutazione della capacità di amministrazione delle imposte dei Comuni. Non avrebbe molto senso l'attribuzione ai Comuni di imposte tecnicamente difficili da amministrare a livello decentrato (ad esempio le imposte legate a basi imponibili molto mobili, come le imposte sul valore aggiunto). In assenza di una verifica preventiva degli effetti delle riforme fiscali per quanto concerne la capacità degli enti a gestire le imposte che sono loro assegnate si incorre nel serio rischio di attribuire nuove competenze di spesa senza che questi siano in grado di finanziarle con risorse proprie. La rilevanza della capacità di amministrazione dei tributi è stata evidenziata anche dalla Corte dei Conti che ha verificato la capacità di gestione delle entrate attraverso l'analisi dei processi "anomali" di formazione dei residui attivi. Ad esempio, recentemente la Corte ha svolto un'indagine sulle attività di revisione negli enti locali, individuando tra gli enti da analizzare quelli che presentano la più alta o la più bassa percentuale di incidenza di residui attivi sul complesso delle entrate.

I dati forniti dai Comuni intervistati hanno effettivamente evidenziato significative differenze nelle loro capacità amministrative: si pensi solo alle dotazioni organiche molto differenziate fra loro. Pur tenendo conto di eventuali particolari situazioni, si è poi rilevato come in diversi enti il processo di riqualificazione del personale sia in ritardo. Le attività facenti capo al settore delle entrate sono riconducibili ad uno schema organizzativo di base (Figura 1). Esso comprende le funzioni di accertamento, riscossione e controllo, contenzioso e servizi di assistenza per i contribuenti (questi ultimi di notevole rilevanza negli enti di maggiori dimensioni). Lo svolgimento di tali funzioni richiede professionalità elevate da collocarsi in qualifiche più



consone, per renderle capaci di esprimere al massimo le proprie specificità, a notevole beneficio dell'attività svolta. I modelli organizzativi per un ufficio tributario comunale risultano però molto diversi in relazione alle dimensioni dell'ente in termini di popolazione, e quindi di contribuenti da trattare.

FIGURA 1 – SCHEMA ORGANIZZATIVO DI BASE



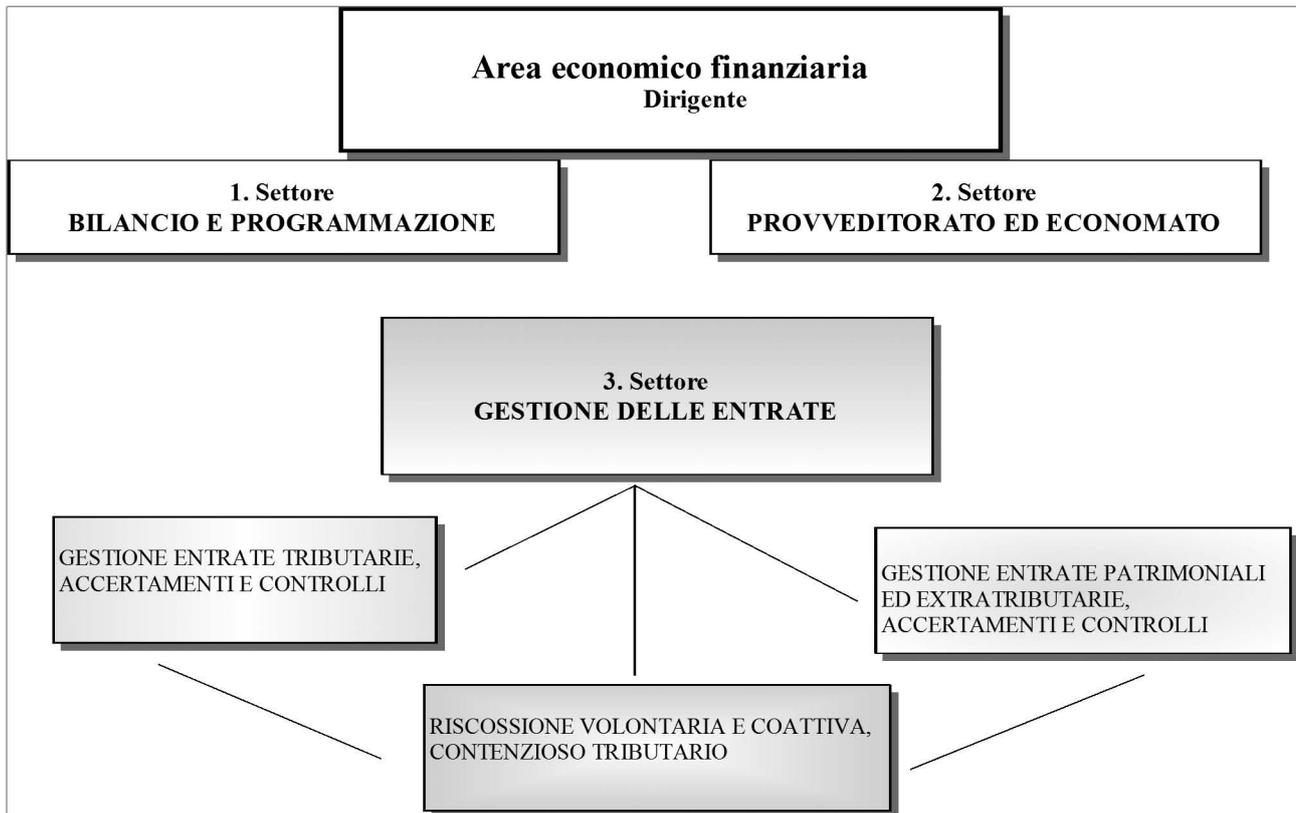
Prendiamo il caso di un ente di medie dimensioni con popolazione tra i 15.000 e 30.000 abitanti, in cui sia presente un'economia a prevalenza terziaria e molti servizi comunali a domanda individuale (quali casa di riposo, asili, trasporti scolastici, mense, teatro, impianti sportivi, ecc.). In questo caso<sup>33</sup> è possibile operare una riorganizzazione dell'intero settore delle entrate, accorpando tutte le funzioni connesse alla gestione delle entrate, sia di tipo tributario che extra-tributario, presso un'unica struttura del Servizio Finanziario, in grado di intervenire in tutte le fasi successive alla determinazione del "credito", vantato dall'ente. Aggregando tali attività si possono prospettare numerosi benefici in termini di razionalizzazione delle procedure, controllo dei pagamenti, potenziamento dell'attività di recupero dei crediti, con alleggerimento delle strutture operative di tutti i settori che attualmente svolgono le medesime attività. Ciò è da realizzarsi comunque nel rispetto della titolarità delle funzioni che, come previsto dal Testo Unico per gli Enti Locali, rimarranno in capo ai responsabili di servizio.

L'organigramma che segue rappresenta la distribuzione di competenze nell'ipotesi che a specifiche funzioni implicanti particolari competenze e responsabilità siano assegnati funzionari di livello qualificato supportati da istruttori in numero adeguato.

<sup>33</sup> Si tratta di un caso concreto.



FIGURA 2 – POSSIBILE ORGANIZZAZIONE DELL'AREA ECONOMICO-FINANZIARIA DI UN ENTE LOCALE DI MEDIE DIMENSIONI



Il settore che gestisce tutte le entrate comunali in questo caso viene assegnato ad un funzionario di categoria "D", con attribuzione di posizione organizzativa, data la rilevanza, anche esterna delle attività svolte. Solamente negli enti di maggiori dimensioni tale figura può convenientemente essere collocata nell'area dirigenziale. A tale funzionario compete la direzione ed il coordinamento del settore, suddiviso in tre uffici, ai quali, data la complessità e l'entità delle funzioni espletate, deve essere assegnato un responsabile di categoria "D".

La dotazione organica di ciascun ufficio è da determinarsi in base ai carichi di lavoro che si devono trattare. Le scelte operate e le strategie per il futuro ne condizionano la definizione. Occorre guardare oggi alle scelte di domani ed operare in un'ottica di organizzazione e razionalizzazione, date le risorse sempre limitate. Il personale, adeguatamente stimolato con forme incentivanti la produttività, deve assicurare un elevato grado di interscambiabilità nei diversi uffici, per fronteggiare i picchi di lavoro, tipici dell'area tributi, in occasione delle varie scadenze fiscali. Nel caso in cui tutte le attività fossero gestite direttamente dal Comune, la quantità di procedimenti e di flussi informativi da gestire è notevole. Un'errata valutazione preventiva dei fabbisogni organizzativi può generare disagi per l'utenza e danni economici per l'ente con il rischio di una imputazione formale di responsabilità per i funzionari.

Un'ipotesi di organigramma per il settore *Gestione delle entrate*, con le funzioni assegnate e il personale previsto per ognuna di esse potrebbe essere quello delineato nella Figura 3.



FIGURA 3 – SPECIFICAZIONE DELLE FUNZIONI DEL SETTORE ENTRATE IN UN COMUNE DI MEDIE DIMENSIONI

**3. Settore**  
**GESTIONE DELLE ENTRATE**  
**1. D posizione organizzativa \***

1. Ufficio

**GESTIONE ENTRATE TRIBUTARIE, ACCERTAMENTI E CONTROLLI**

1. D Istruttore Direttivo \*  
1. C Istruttore

- gestione dei tributi comunali
- accertamento delle violazioni controllo e ricerca dell'evasione
- attività di controllo sull'incasso delle entrate tributarie
- attività di controllo sui Concessionari delle entrate tributarie

2. Ufficio

**GESTIONE ENTRATE PATRIMONIALI ED EXTRATRIBUTARIE, ACCERTAMENTI E CONTROLLI**

1. D Istruttore Direttivo  
1. C Istruttore

- gestione delle entrate extratributarie
- gestione entrate patrimoniali
- gestione della contabilità I.V.A.
- coordinamento con i servizi comunali titolari di proventi
- attività di controllo sull'incasso delle entrate patrimoniali ed extratributarie
- attività di controllo sugli agenti riscuotitori

3. Ufficio

**RISCOSSIONE VOLONTARIA E COATTIVA, CONTENZIOSO TRIBUTARIO**

1. D Istruttore Direttivo  
2. C Istruttore

- riscossione tramite i servizi istituzionali (Concessionario, Tesoriere, servizio postale, banche)
  - rapporti col tesoriere per la regolarizzazione delle entrate affluitegli direttamente
  - contabilizzazione delle riscossioni di entrata
  - contabilizzazione delle entrate riscosse dagli agenti riscuotitori
- riscossione dei tributi di tipo telematico
- attribuzione dati di entrata della contabilità economica e fiscale
  
- gestione del contenzioso tributario
- gestione delle riscossioni coattive per entrate extratributarie
- cessione di crediti derivanti da entrate comunali

(\*) - in enti di dimensioni contenute il funzionario apicale dirige anche uno dei 3 Uffici



**ANNESSO 1 - QUESTIONARIO SULLE ENTRATE FISCALI**

<b>indice</b>
<a href="#">A - ICI</a>
<a href="#">B - TARSU</a>
<a href="#">A1 -DETTAGLIO DATI ICI</a>
<a href="#">B1- DETTAGLIO DATI TARSU</a>
<a href="#">C - TASSA OCCUPAZIONI E SPAZI PUBBLICI</a>
<a href="#">D - PUBBLICITA' E PUBBLICHE AFFISSIONI</a>
<a href="#">E - ALTRI TRIBUTI (ADD. ENEL - IRPEF - TOSAP - OO.UU. - CANONI ACQUE)</a>
<a href="#">F - INFORMAZIONI GENERALI</a>
<a href="#">G - ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE</a>
<a href="#">h - per ulteriori informazioni sul questionario</a>

**REFERENTE PER IL PRESENTE QUESTIONARIO**


**INDICE**  
**I.C.I.****INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE**

gettito ordinario	ANNO 2000			ANNO 2001			ANNO 2002			ANNO 2003 (previsione)		
	ALI-QUOTA	NR. IMMOBILI	GETTITO	ALI-QUOTA	NR. IMMOBILI	GETTITO	ALI-QUOTA	NR. IMMOBILI	GETTITO	ALI-QUOTA	NR. IMMOBILI	GETTITO
ABITAZIONE PRINCIPALE												
DETRAZIONE ABIT. PRINCIPALE												
ALTRI IMMOBILI												
TERRENI												
AREE EDIFICABILI												

agevolazioni:

---



---



---

invio avvisi di pagamento	<input type="checkbox"/> si	se si:	<input type="checkbox"/> precompilati con l'importo dovuto
	<input type="checkbox"/> no		<input type="checkbox"/> precompilati coi soli dati anagrafici
			<input type="checkbox"/> in bianco
modalità di riscossione	<input type="checkbox"/> tramite concessionario della riscossione		
	diretta mediante	<input type="checkbox"/> in Tesoreria Comunale	
	versamenti	<input type="checkbox"/> ufficio postale	
	presso:	<input type="checkbox"/> banche	
		<input type="checkbox"/> presso uffici comunali	
		<input type="checkbox"/> carte di credito e/o pos	
		<input type="checkbox"/> con modello F24	
		<input type="checkbox"/> altro: _____	

**I.C.I.**

accertamenti	ANNO 2000		ANNO 2001		ANNO 2002		ANNO 2003	
pratiche di accertamento	nr.		nr.		nr.		nr.	
gettito recuperi (imposta+sanzioni)	€		€		€		€	

contenzioso	ANNO 2000		ANNO 2001		ANNO 2002		ANNO 2003	
ricorsi presentati	nr.		nr.		nr.		nr.	
definiti	nr.		nr.		nr.		nr.	
sentenze favorevoli all'Ente	nr.		nr.		nr.		nr.	
sentenze favorevoli al Contribuente	nr.		nr.		nr.		nr.	

Informazioni presenti in "Internet"	<input type="checkbox"/> informazioni generali sul tributo	<input type="checkbox"/> pagamenti on-line
	<input type="checkbox"/> regolamento del tributo	<input type="checkbox"/> accesso del Contribuente ai propri dati
	<input type="checkbox"/> modulistica	<input type="checkbox"/> interscambio di posta elettronica
	<input type="checkbox"/> denunce on-line	<input type="checkbox"/> altro _____
	<input type="checkbox"/> calcolo ici on-line	

costi di gestione del tributo	anno 2000	anno 2001	anno 2002	2003 previsioni
invio e rendicontazione pagamenti				
se effettuati da soggetti diversi:				
costo invio avvisi di pagamento				
costo rendicontazione pagamenti				
accertamento				
riscossione				
altro:				

costi unitari del servizio	anno 2000		anno 2001		anno 2002		2003 previsioni	
	nr.	costo	nr.	costo	nr.	costo	nr.	costo
invio e rendicontazione pagamenti								
se effettuati da soggetti diversi:								
invio avvisi di pagamento								
rendicontazione pagamenti								
accertamento (% - costo unit.)								
riscossione (% - costo unit.)								
altro:								



## INDICE

## INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE

## TARSU o TARIFFA

## tassa / tariffa raccolta e smaltimento rifiuti

gettito con addizionali com.li	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003 (previsione)
ABITAZIONI (RESIDENZIALE)				
NON RESIDENZIALE				
nr.abitanti				
nr. utenze residenziali				
nr. utenze non residenziali				
superficie utenze residenziali				
superficie non residenziali				

riduzioni:  abitazioni con unico occupante  uso stagionale o saltuario

altre agevolazioni (in sintesi):

## gestione del servizio

- nettezza urbana  in economia  con società (spa - srl)  
 con azienda speciale  altro: \_\_\_\_\_
- raccolta rifiuti  in economia  con società (spa - srl)  
 con azienda speciale  altro: \_\_\_\_\_
- smaltimento rifiuti  in economia  con società (spa - srl)  
 con azienda speciale  altro: \_\_\_\_\_
- invio avvisi di pagamento  avvisi bonari  
 preavvisi di cartella esattoriale (Gia)  
 ruolo esattoriale

## TARSU o TARIFFA

- modalità di riscossione  tramite concessionario della riscossione in via esclusiva
- |  |   |                          |                          |
|--|---|--------------------------|--------------------------|
|  |   | si                       | no                       |
| <input type="checkbox"/> diretta mediante versamenti presso: | <input type="checkbox"/> versamento in Tesoreria Comunale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|  | <input type="checkbox"/> ufficio postale                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|  | <input type="checkbox"/> banche                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|  | <input type="checkbox"/> presso uffici comunali           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|  | <input type="checkbox"/> carte di credito e/o p.o.s.      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|  | <input type="checkbox"/> con modello F24                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|  | <input type="checkbox"/> altro: _____                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
- effettuata dall'azienda che gestisce il servizio
- riscossione coattiva  ruolo esattoriale  ingiunzione di pagamento  cessione del credito

## costi totali del servizio rifiuti

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003 (previsione)
nettezza urbana				
raccolta rifiuti				
smaltimento rifiuti				
totale				

## costi della riscossione tarsu

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003 (previsione)
invio avvisi di pagamento e resa dati				
ruolo tramite cnc (compreso gia)				

## accertamenti

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003
pratiche di accertamento	nr.	nr.	nr.	nr.
gettito recuperi (imposta+sanzioni)	€	€	€	€

## contenzioso

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003
ricorsi presentati	nr.	nr.	nr.	nr.
definiti	nr.	nr.	nr.	nr.
sentenze favorevoli all'Ente	nr.	nr.	nr.	nr.
sentenze favorevoli al Contribuente	nr.	nr.	nr.	nr.

Informazioni presenti in "Internet"

- informazioni generali sul tributo  pagamenti on-line  
 regolamento del tributo  accesso del Contribuente ai propri dati  
 modulistica  interscambio di posta elettronica  
 denunce on-line  altro: \_\_\_\_\_  
 calcolo on-line

passaggio a tariffa

- avvenuto nell' anno   
 previsto per l' anno

**INDICE****INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE****statistica riscossioni ICI**

D.M. 31 luglio 2000

Approvazione dei termini e delle modalità per la trasmissione dei dati di riscossione relativi all'imposta comunale sugli immobili (ICI) dovuta per gli anni 1999 e seguenti.

anno di competenza

**2002**

	I SEMESTRE	II SEMESTRE	TOTALE
a) comune			
b) provincia			
c) codice comune: codice belfiore del comune	=	=	=
d) data di inizio riscossione	01/01/2002	01/07/2002	01/01/2002
e) data di fine riscossione	30/06/2002	31/12/2002	31/12/2002
f) anno di competenza	2002	2002	2002
g) numero versamenti spontanei			-
h) numero versamenti acconto			-
i) numero versamenti saldo			-
j) numero versamenti unica soluzione			-
k) importo versato con versamenti spontanei			-
l) importo terreni agricoli			-
m) importo aree fabbricabili			-
n) importo abitazione principale			-
o) importo altri fabbricati			-
p) importo detrazione			-
q) numero versamenti per violazioni			-
r) importo versato per violazioni			-
s) importo imposta			-
t) importo sanzioni-1: somme indicate nei bollettini con la dizione «soprattassa»			-
u) importo sanzioni-2: somme indicate nei bollettini con la dizione «pena pecuniaria»			-
v) importo interessi: somme indicate nei bollettini con la dizione «interessi»			-

**INFORMAZIONI AGGIUNTIVE**

	anno	2000	2001	2002
ICI VERSATA DA PERSONE FISICHE				
ICI VERSATA DA PERSONE GIURIDICHE (IMPRESE)				



**INDICE**  
**TASSA SMALTIMENTO RIFIUTI URBANI**  
categorie e tariffe al metro quadrato

**INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE**

tariffa in euro  
MQ      2000      2001      2002      2003

cat.					
<b>CATEGORIA 1a</b>					
A	abitazioni private; alberghi e simili, locande e pensioni, case di riposo e di assistenza, ospedali, convitti, carceri e caserme, convivenze;				
A12	Cantine, solai ed accessori				
<b>CATEGORIA 2a</b>					
B	esercizi commerciali per la vendita al dettaglio di frutta, verdura, fiori e generi alimentari e loro magazzini; aree scoperte adibite a banchi di vendita dei suddetti generi; ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, tavole calde e simili, bar, caffè, pasticcerie, gelaterie, birrerie; supermercati, grandi complessi commerciali, empori;				
<b>CATEGORIA 3a</b>					
C	esercizi commerciali per la vendita al dettaglio di generi non alimentari e loro magazzini; aree scoperte adibite a banchi di vendita dei suddetti generi.				
<b>CATEGORIA 4a</b>					
D	uffici pubblici, professionali, commerciali; ambulatori e poliambulatori medici, veterinari, laboratori analisi chimiche; studi tecnici di arti e mestieri, istituti di credito, assicurativi; circoli ricreativi e sportivi, sedi di partiti, di organizzazioni sindacali e di categoria, patronati; stazioni biglietterie e locali di attesa.				
<b>CATEGORIA 5a</b>					
E	attività artigianale o industriali; saloni di bellezza; autorimesse a servizio di terzi, officine di riparazione autoveicoli.				
<b>CATEGORIA 6a</b>					
F	asili, scuole pubbliche private; sedi di associazioni culturali, politiche, religiose, sportive, di assistenza e beneficenza; auditorium e sale convegni, musei, biblioteche e pinacoteche, teatri, cinema, studi radio-televisivi, discoteche, sale giochi; aree adibite a parcheggio autoveicoli; autoservizi, autotrasporti e autolavaggi; distributori di carburante; palestre e piscine limitatamente alle superfici adibite a spogliatoi, docce e aree di pertinenza, parchi gioco; sale mostre; depositi di stoccaggio e depositi di macchine e materiali militari.				
<b>CATEGORIA 7a</b>					
G	Complessi commerciali all'ingrosso o con superfici espositive, locali; aree ricreative e turistiche; aree adibite a campeggio.				
<b>CATEGORIA 8a</b>					
<b>CATEGORIA 9a</b>					
<b>CATEGORIA 10a</b>					

**INDICE****INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE****TOSAP****Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche**

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003 (previsione)
<b>gettito complessivo</b>				
di cui passi carrabili				

		tariffa 2003	
		permanente	temporanea
classe II	<input type="checkbox"/> ab. 100.000-500.000		
classe III	<input type="checkbox"/> ab. 30.000-100.000		
classe IV	<input type="checkbox"/> ab. 10.000-30.000		
classe V	<input type="checkbox"/> fino ab. 10.000		

permanente		temporanea	
minima	massima	minima	massima
35,12	52,68	0,77	5,16
27,89	41,83	0,77	4,13
22,21	33,05	0,39	3,1
1,56	26,34	0,39	2,07

gestione del tributo  diretta  
 in concessione  
 aggio a favore del concessionario %   
 canone fisso €

la tassa e stata sostituita dal canone?  **SI** dall'anno:   **NO**

se si  
 tariffa indicativa giornaliera ordinaria x mq.

ulteriori notizie sul canone di occupazione: \_\_\_\_\_

---



---



---

**INDICE****INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE****IMPOSTA SULLA PUBBLICITA'**

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003 (previsione)
<b>gettito</b>				

**DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI**

	ANNO 2000	ANNO 2001	ANNO 2002	ANNO 2003 (previsione)
<b>gettito</b>				

gestione del tributo

 diretta in concessione aggio al concessionario % canone fisso €maggiorazione ex art. 11 L.  
447/97 - fino al 50% **SI**

maggiorazione %

 **NO**istituzione categoria speciale  
art. 4 D.Lgs. 507/93 **SI**

maggiorazione %

 **NO**

**INDICE****INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE**

<b>ADDIZIONALE ENEL</b>	<b>ANNO 2000</b>	<b>ANNO 2001</b>	<b>ANNO 2002</b>	<b>ANNO 2003 (previsione)</b>
gettito				

<b>ADDIZIONALE IRPEF</b>	<b>ANNO 2000</b>	<b>ANNO 2001</b>	<b>ANNO 2002</b>	<b>ANNO 2003 (previsione)</b>
gettito				
aliquota				

<b>CANONE ACQUE REFLUE</b>	<b>ANNO 2000</b>	<b>ANNO 2001</b>	<b>ANNO 2002</b>	<b>ANNO 2003 (previsione)</b>
gettito				
il comune gestisce:	<input type="checkbox"/> fognature e depurazione; <input type="checkbox"/> solo fognatura; <input type="checkbox"/> solo depurazione;			

<b>ONERI URBANIZZAZIONE</b>	<b>ANNO 2000</b>	<b>ANNO 2001</b>	<b>ANNO 2002</b>	<b>ANNO 2003 (previsione)</b>
gettito				
di cui destinati a spese correnti di manutenzione patrimonio				

## tariffe applicate

RESIDENZIALE		€ x mq	
COMMERCIALE	fino mq:	€ x mq	
COMMERCIALE	fino mq:	€ x mq	
COMMERCIALE	fino mq:	€ x mq	
COMMERCIALE	fino mq:	€ x mq	
DIREZIONALE		€ x mq	
TURISTICO		€ x mq	
PRODUTTIVO		€ x mq	

annotazioni sui cespiti del quadro: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**INDICE****INFORMAZIONI PER LA COMPILAZIONE****informazioni generali**

<b>dati di bilancio</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>entrate</b>	accertamenti	accertamenti	accertamenti	previsioni
TITOLO I - entrate tributarie				
TITOLO II - trasferimenti				
TITOLO III - entrate proprie				
<b>spese correnti</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	impegni	impegni	impegni	previsioni
TITOLO I				
<b>spese gestione entrate tributarie e fiscali (cod. 1.03)</b>				
<b><u>dettaglio spese di gestione entrate tributarie</u></b>				
personale (int. 01)				
acquisto beni (int. 02)				
prestazioni di servizi (int. 03)				
utilizzo beni di terzi (int. 04)				
trasferimenti (int. 05)				
interessi passivi (int. 06)				
imposte e tasse (int. 07)				
oneri straordinari della gestione (int. 08)				
ammortamenti (int. 09)				

**STRUMENTI INFORMATICI DI SUPPORTO**

accesso ai dati Concessionario **SI**  **NO**   
 accesso ANAGRAFE TRIBUTARIA **SI**  **NO**   
 accesso al CATASTO **SI**  **NO**   
 accesso alla Conservatoria R.I. **SI**  **NO**   
 altri strumenti:

n.dipendenti del Comune   
 n.dipendenti dell'ufficio Tributi  di cui n.:  DIRIGENTI  
 CAT. D  
 CAT. C  
 CAT. B

osservazioni:

---



---



---

**INDICE****ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DEL QUESTIONARIO**

cliccando sui collegamenti sottolineati si può andare all'indice, alle informazioni generali od ai riferimenti specifici, quando previsti.

Gli importi indicati devono di norma far riferimento ad accertamenti ed impegni di competenza, desumibili dai conti consuntivi. Per l'anno 2003 il riferimento è alle previsioni di bilancio.

quadro	<b>indicare gli importi in Euro senza decimali, salvo i costi o le tariffe unitarie agevolazioni:</b> <a href="#">indicare sommariamente eventuali agevolazioni speciali previste per particolari casi.</a>
<a href="#">ICI</a>	<a href="#">costi di gestione del tributo: impegni di competenza per le varie attività indicate.</a>
<a href="#">ICI</a>	<a href="#">I dati sono quelli delle comunicazioni fatte all'Anci-CNC ai sensi del D.M. 31 luglio 2000 - i versamenti effettuati da persone fisiche possono essere ricavati dai versamenti con codice fiscale alfanumerico di 16 ct; i versamenti delle imprese dai codici fiscali solo numerici di 11 ct.</a>
<a href="#">dettaglio ICI 2002</a>	<a href="#">in caso di applicazione della tariffa si prega fornire ogni informazione utile la dicitura delle può essere categorie modificata, integrata o sintetizzata - i dati possono essere forniti anche su file ".txt", ".doc" o stampati -</a>
<a href="#">tarsu</a>	<a href="#">gettito pubblicità: accertamento complessivi pubb. Permanente e temporanea</a>
<a href="#">dettaglio TARSU</a>	<a href="#">in caso di applicazione del canone fornire eventuali informazioni specifiche</a>
<a href="#">pubaff</a>	<a href="#">acque reflue: se il comune non gestisce direttamente il ciclo acque reflue lasciare i dati in bianco</a>
<a href="#">tosap</a>	
<a href="#">altri Tributi</a>	
<a href="#">informazioni generali</a>	<a href="#">dati ricavabili dal conto consuntivo</a>

**per modificare celle protette e sufficiente dal menu strumenti - protezione cliccare su rimuovi protezione.**

per ogni informazione sul questionario contattare:

ZANOTTI FREGONARA Dr. Giuseppe

cell. 3489044110

tel. 0324492240

fax 0324492254

e-mail: [gzf@libero.it](mailto:gzf@libero.it)

e-mail: [finanze@comune.domodossola.vb.it](mailto:finanze@comune.domodossola.vb.it)

**BIBLIOTECA – CENTRO DI DOCUMENTAZIONE**

Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30-12.30

Via Nizza 18 – 10125 Torino

Tel. 011 6666441 – Fax 011 6666442

e-mail: [biblioteca@ires.piemonte.it](mailto:biblioteca@ires.piemonte.it) – <http://213.254.4.222>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'IRES e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

**I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA**

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDRom.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

La biblioteca aderisce al progetto ESSPER.

**UFFICIO EDITORIA**Maria Teresa Avato, Laura Carovigno – Tel. 011 6666447-446 – Fax 011 6696012 – E-mail: [editoria@ires.piemonte.it](mailto:editoria@ires.piemonte.it)**ULTIMI CONTRIBUTI DI RICERCA**

STEFANO AIMONE, LORENZO MULLER

**Agenzia per i nuovi insediamenti montani**

Sintesi degli studi preliminari – Azione N2 del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte

Torino: IRES, 2005, “Contributo di Ricerca” n. 193

LUCIANO ABBURRÀ, PAOLA BORRIONE, RENATO COGNO, MARIA CRISTINA MIGLIORE

**Misurare lo sviluppo sociale nelle regioni**

Cosa ci dicono i dati di SISREG: il Sistema di Indicatori Sociali Regionali dell'IRES Piemonte

Torino: IRES, 2005, “Contributo di Ricerca” n. 194

SIMONE LANDINI, SYLVIE OCCELLI

**Info-mobility e propensione al telelavoro: un'analisi esplorativa per il Piemonte**Torino: IRES, 2005, *Contributo LabSIMQ n. 4*, “Contributo di Ricerca” n. 195

MASSIMO GUAGNINI, SANTINO PIAZZA, STEFANO PIPERNO, DANIELE PIVETTI

**Il modello econometrico multisettoriale del Piemonte: il modulo sulla politica fiscale del settore pubblico locale**

Torino: IRES, 2005, “Contributo di Ricerca” n. 196

ENRICO ALLASINO, LUCIA ANDOLINA, MARCO SISTI, ROBERTA VALETTI

**Promuovere la mediazione culturale in Piemonte**

La valutazione di una politica regionale per diffondere la mediazione culturale nelle amministrazioni pubbliche Piemontesi

Torino, IRES, 2006, “Contributo di Ricerca” n. 197

SIMONE LANDINI, LUIGI VARBELLA

**L'impronta territoriale del commercio**

Dotazione di strutture distributive dei comuni Piemontesi

Torino, IRES, 2006, “Contributo di Ricerca” n. 198

PAOLO BURAN, VITTORIO FERRERO, MASSIMO GUAGNINI, SONIA NERI

**Il modello econometrico multisettoriale del Piemonte**

Torino, IRES, 2006, “Contributo di Ricerca” n. 199